



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE
MINISTÈRE DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

ÉVALUATION DU FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (FDVA)

Rapport établi
par

Jean-Pierre de VINCENZI
Inspecteur général
de la jeunesse et des sports

Bertrand JARRIGE
Inspecteur général
de la jeunesse et des sports

IGJS n°2018-M-15

Octobre 2018

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE
MINISTÈRE DES SPORTS**

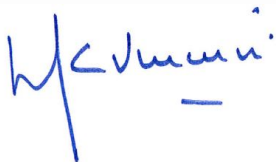
INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

ÉVALUATION DU FONDS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE (FDVA)

Rapport établi

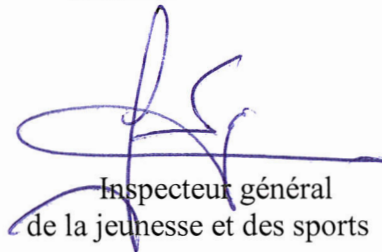
Par

Jean-Pierre de VINCENZI

A blue ink signature of Jean-Pierre de Vincenzi, consisting of stylized cursive letters.

Inspecteur général
de la jeunesse et des sports

Bertrand JARRIGE

A blue ink signature of Bertrand Jarrige, featuring a large, stylized 'B' and 'J'.

Inspecteur général
de la jeunesse et des sports

IGJS n°2018-M-15

Octobre 2018

SOMMAIRE

Sommaire	5
Synthèse	7
Liste des préconisations	13
Introduction.....	15
1 Le FDVA, dispositif de soutien au développement de la vie associative.....	17
1.1 Le paysage des associations françaises et des bénévoles associatifs	17
1.1.1 La France compte 1,3 million d'associations, dont près de 90 % reposent uniquement sur le bénévolat.....	17
1.1.2 Les enquêtes disponibles dénombrent 23 à 24 millions de participations bénévoles, dont 8 millions sont le fait de bénévoles réguliers	18
1.1.3 Un besoin de formation des bénévoles fortement ressenti par les associations, qui y consacrent des moyens importants.....	19
1.2 Le FDVA s'inscrit dans une politique de soutien à la vie associative initiée dans les années 1980.....	20
1.3 La création du FDVA et son évolution récente	22
1.3.1 De 2012 à 2017, un FDVA centré sur la formation des bénévoles	22
1.3.2 En 2018, un changement de dimension du FDVA avec le soutien au fonctionnement des associations	27
1.3.3 L'intervention des instances du FDVA pour la gestion du compte d'engagement citoyen.....	28
1.4 L'articulation du FDVA avec les politiques de soutien à la vie associative de différents champs ministériels.....	30
1.4.1 La participation des différents ministères aux organes consultatifs de gestion du fonds	30
1.4.2 Le FDVA concentre ses interventions sur les formations de bénévoles qui ne relèvent pas d'une obligation légale ou d'un financement spécifique	30
1.4.3 Le particularisme des associations sportives interroge au regard de l'évolution du CNDS.....	31
2 Les moyens du fonds et les actions financées.....	33
2.1 Les moyens financiers et humains du FDVA restent limités au regard de l'enjeu du soutien à la vie associative	33
2.1.1 Entre 2012 et 2017, des moyens en diminution sur le programme budgétaire « jeunesse et vie associative ».....	33
2.1.2 Une participation des conseils régionaux qui tend à diminuer et des espoirs d'apports privés qui ne se sont pas concrétisés	34
2.1.3 Des moyens humains particulièrement réduits au plan départemental	36

2.2	Les actions financées au titre de la formation des bénévoles	37
2.2.1	Les actions financées au niveau national	37
2.2.2	Les actions financées au niveau territorial.....	43
2.2.3	Des modalités de financement qui méritent d’être revisitées	47
2.3	Un financement des études et expérimentations disposant de peu de moyens.....	51
2.4	Les enjeux de l’appel à projets « fonctionnement et innovation » en 2018	52
2.4.1	Une organisation du FDVA « fonctionnement et innovation » mise en place tardivement	52
2.4.2	Les actions éligibles au titre de l’enveloppe « fonctionnement et innovation »	53
2.4.3	Des difficultés prévisibles pour la conduite de la campagne 2018.....	54
3	Une évaluation perfectible des résultats et de l’impact des actions financées.....	57
3.1	Des modalités d’évaluation limitées quant aux actions financées	57
3.2	Quel résultat des actions financées, pour quel impact ?.....	58
3.2.1	Des objectifs pertinents au regard des besoins exprimés par les associations...	58
3.2.2	Une cohérence externe avec d’autres domaines de l’action publique qui peut être interrogée	59
3.2.3	Une cohérence interne entre les actions et les objectifs qui pourrait être renforcée par une ouverture accrue à d’autres modalités de formation	60
3.2.4	Une efficacité des actions du FDVA qui mériterait d’être mieux évaluée	61
3.2.5	Une efficience du fonctionnement du FDVA qui pourrait être améliorée par une évolution de ses modes de financement.....	62
3.2.6	Un impact du FDVA qui reste limité par le niveau de ses moyens financiers ..	63
ANNEXES		65
Annexe 1 -	Décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.....	67
Annexe 2 -	Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative	71
Annexe 3 -	Courrier du DJEPVA à la DS en date du 9 avril 2018, relatif au FDVA.....	75
Annexe 4 -	Extrait du rapport du HCVA sur le financement privé des associations (mars 2014)	77
Annexe 5 -	Fiche de codification pour l’instruction des dossiers FDVA (origine DJEPVA)	79
Annexe 6 -	Liste des personnes rencontrées	81
Annexe 7 -	Glossaire.....	85

SYNTHÈSE

Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), créé par décret du 30 décembre 2011, a pris la suite d'un dispositif initié dans les années 1980, avec le Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA), institué par la loi de finances pour 1985, puis réformé par un décret du 3 mars 2000, avant d'être remplacé par le conseil du développement de la vie associative (CDVA), mis en place par décret du 2 juillet 2004, auquel a succédé l'actuel fonds.

Depuis son origine jusqu'à 2018, cet instrument étatique de soutien au développement de la vie associative a été principalement axé sur l'aide à la formation des bénévoles. La configuration du FDVA est profondément modifiée à compter de 2018, avec le décret du 8 juin 2018, qui lui confie également le soutien des projets innovants et du fonctionnement des associations, en substitution des fonds auparavant attribués par les parlementaires dans le cadre de la « réserve parlementaire », supprimée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. En adoptant un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2018, le Parlement a fait le choix d'abonder à hauteur de 25 millions d'euros le FDVA dans son rôle de soutien au développement de la vie associative, soit un quadruplement des moyens financiers qui lui étaient jusqu'alors consacrés par le budget de l'État.

La présente évaluation porte principalement sur le fonctionnement du FDVA « formation des bénévoles » durant la période 2012-2018. Cependant, les rapporteurs ont souhaité donner quelques premières indications sur la mise en place, mi-2018, du nouveau volet consacré au soutien aux projets innovants et au fonctionnement des associations.

La gestion du FDVA est partiellement déconcentrée : le fonds dit « national » soutient les plans de formation des bénévoles présentés par les têtes de réseau et les associations nationales et, dans une moindre mesure, les études et expérimentations. Le FDVA déconcentré est géré au sein des directions régionales (et départementales) de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DR[D]JSCS) avec le concours des directions départementales chargées de la cohésion sociale (DDCS et DDCSPP). Jusqu'en 2017, il était principalement consacré au soutien des plans de formation présentés à l'initiative des associations régionales, départementales et locales ; à compter de 2018, il prend également en charge la nouvelle dimension « fonctionnement et innovation », avec un mode de gestion faisant une large place à l'échelon départemental.

La gouvernance du fonds, placé auprès du ministre chargé de la vie associative, comprend un comité consultatif national, des commissions consultatives régionales et – nouveauté du décret de 2018 – des collèges départementaux. La composition de ces instances consultatives associe les différents services de l'État en relation avec le monde associatif, des personnalités qualifiées, notamment issues du mouvement associatif, des parlementaires au niveau national et des représentants des collectivités territoriales aux niveaux régional et départemental. La commission régionale peut être coprésidée par le préfet et le président du conseil régional, si ce dernier développe une action complémentaire de celle du FDVA. La direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) est chargée de la gestion du fonds et de son enveloppe nationale ; les délégués régionaux et

départementaux à la vie associative (DRVA et DDVA) sont, pour leur part, responsables de la promotion du FDVA déconcentré et de l'animation de ses instances.

La mission recommande de mieux formaliser, dans le fonctionnement des différentes instances du fonds, les dispositions – existantes – relatives à la prévention des conflits d'intérêts (déclarations d'intérêts, déport des délibérations...).

Les moyens budgétaires consacrés par l'État à son fonds de soutien à la formation des bénévoles sont stagnants sur longue période et ont diminué de 25 % entre 2012 et 2017 (8,15 M€ en loi de finances initiale pour 2017). Cette évolution défavorable apparaît déconnectée de celle des besoins de formation auquel le FDVA vise à répondre, qui augmentent avec la croissance du nombre des associations (+ 2,8 % par an entre 2005 et 2012 selon l'INSEE, avec 1,3 millions d'associations recensées en 2012) et celle du nombre des bénévoles (+ 6,8 % par an de participations bénévoles entre 2006 et 2011 selon le Centre d'économie de la Sorbonne, avec 24 millions de participations en 2011), mais aussi en raison de la nécessaire professionnalisation de la gestion et du fonctionnement des associations, qui appelle une montée en compétences des bénévoles.

La situation est encore aggravée en 2018 avec le retrait des fonds du Centre national pour le développement du sport (CNDS) consacrés jusqu'ici – à hauteur de 5,34 M€ en 2017 - à la formation des bénévoles des associations sportives (celles-ci, qui représentent 25 % du total des associations, n'ont pas accès au FDVA « formation des bénévoles »).

La mission préconise donc, d'une part, une revalorisation des moyens consacrés au FDVA « formation des bénévoles » et, d'autre part, l'engagement d'une démarche du ministre chargé de la vie associative en direction de la ministre des sports, afin d'appeler l'attention de celle-ci sur les conséquences sur la formation des bénévoles des associations sportives du retrait des fonds du CNDS. La mission est, par ailleurs, favorable à la proposition du HCVA d'affecter au FDVA le montant des comptes bancaires associatifs en déshérence.

Les moyens humains consacrés au FDVA étaient, en 2016, de 3,8 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au niveau national, 17,2 ETPT au niveau régional et 12,3 ETPT au niveau départemental. Le nombre d'agents chargés de la gestion du FDVA dans les services départementaux (DDCS et DDCSPP) apparaît manifestement insuffisant au regard de la charge de travail induite par l'instruction des dossiers de demandes déposés par les associations au titre du FDVA « fonctionnement et innovation ». Aussi, la mission préconise que l'effort soit porté sur la mobilisation, au niveau départemental, des ressources humaines nécessaires à la bonne réalisation des missions relatives au FDVA et, plus largement, au développement de la vie associative.

Depuis 2016, avec la création des nouvelles régions et les contraintes financières pesant sur les conseils départementaux, les partenariats État - collectivités territoriales autour du FDVA ont sensiblement diminué (-47 % en volume financier entre 2015 et 2017). Afin de promouvoir une politique publique plus cohérente en faveur du développement de la vie associative, la mission préconise une relance volontariste de ces partenariats, par la formalisation de conventions de répartition des compétences et du financement. Cette orientation est cohérente avec la circulaire du Premier ministre relative à l'organisation territoriale des services publics en date du 24 juillet 2018, qui demande une révision de l'exercice des compétences de l'État intriquées avec celles des collectivités territoriales.

L'année 2018 a été marquée par la mise en production de la nouvelle application « le compte asso » pour le dépôt dématérialisé des demandes de subvention au titre du FDVA. Ce nouvel outil a connu, à l'occasion de son déploiement des dysfonctionnements et des phénomènes d'engorgement, dont la DJEPVA indique qu'elles sont en voie de résolution.

Au plan national, le nombre moyen de demandes de subventions déposées annuellement auprès du FDVA est de 327 ; ce chiffre augmente sous l'effet de la dématérialisation des dossiers. Le montant total des demandes est en moyenne annuelle de 6,9 M€ ; l'enveloppe nationale disponible (en moyenne 3,4 M€) permet de faire face à environ 50 % des demandes présentées, soit le financement de 4 800 journées de formation, destinées à environ 66 000 bénévoles.

La mission s'interroge sur la très grande dispersion statistique du montant des subventions accordées par le FDVA national (entre 200 € et plus de 180 000 €), le faible renouvellement des associations bénéficiaires et la très forte concentration des crédits sur les principaux bénéficiaires : entre 2012 et 2018, sur les 424 associations financées par le FDVA national, issues de tous les secteurs d'activité, les 28 associations les plus subventionnées cumulent plus de 50 % de l'enveloppe et le « noyau dur » des 133 associations ayant reçu une subvention chaque année depuis 2012 bénéficie de 80 % des crédits.

Au plan territorial, en moyenne annuelle, environ 1 900 associations déposent un dossier auprès du FDVA, dont 86 % obtiennent un financement (pas forcément à la hauteur demandée), pour 19 000 journées de formation bénéficiant à plus de 100 000 bénévoles. Plus de la moitié de ces associations ne sont pas agréées « Jeunesse et éducation populaire », ce qui illustre le caractère interministériel de ce dispositif. En moyenne 40 % des associations subventionnées sont de « petites » associations, employant au maximum 2 salariés. La portée de cet indicateur, qui est le seul suivi pour le FDVA dans les documents annexés aux projets de loi de finances, peut toutefois être discutée, puisque, selon l'INSEE, près de 95 % des associations répondent au critère d'employer au plus 2 salariés.

La fréquente reconduction, année après année, des subventions pour la formation des bénévoles, notamment sur l'enveloppe nationale, plaide pour la mise en œuvre d'un dispositif de conventions pluriannuelles, fondées sur un programme pluriannuel de formation, au moins pour les principales associations bénéficiaires. Consciente de l'enjeu, la DJEPVA a lancé en 2015 une expérimentation en ce sens avec 4 associations nationales, en cours d'évaluation.

La mission préconise pour sa part de modifier le mode d'instruction des demandes de financement, afin de passer d'une logique de financement d'un catalogue d'actions de formation à celle de la construction de parcours de formation correspondant à la stratégie de développement de l'association et aux différents publics de bénévoles, dans le cadre d'une convention d'objectifs qui devrait être pluriannuelle toutes les fois que la maturité du projet présenté par l'association le permettra. Pour les associations qui bénéficient à un autre titre d'une convention d'objectifs avec la DJEPVA, le financement au titre du FDVA pourrait y être intégré, afin d'éviter de multiplier les documents contractuels.

Par ailleurs, le mode de financement des actions de formation de bénévoles par le FDVA privilégie les formations organisées par une association pour ses propres bénévoles, sur un mode « présentiel », avec un financement forfaitaire par journée de formation. Cette

conception est un frein au financement d'actions mutualisées entre plusieurs associations, ainsi qu'au financement de plateformes de formations de bénévoles portées sur les territoires, hors secteur marchand, par des organismes d'appui à la vie associative (maisons des associations, points d'appui à la vie associative, CRIB...). De même, il est difficile de soutenir la création de supports de formation en ligne et à distance dans le cadre de la grille de financement actuelle du FDVA.

En conséquence, la mission préconise d'assouplir et de simplifier les critères actuels de financement du FDVA « formation des bénévoles » et de ne pas écarter le financement de plateformes mutualisées de formation sur le FDVA « fonctionnement et innovation ».

S'agissant du financement des recherches et expérimentations, théoriquement prévu sur le FDVA national, il n'a pu être activé qu'en 2013 et 2015, du fait des crédits disponibles. Les interlocuteurs de la mission ont régulièrement et fortement regretté que cette possibilité de soutien aux recherches-actions soit peu exploitée, par manque de moyens.

L'instruction du 25 mai 2018 précise les critères de financement pour l'enveloppe « fonctionnement et innovation ». Après avoir rappelé que le dispositif doit irriguer la vie associative dans toutes ses composantes sectorielles, y compris les associations sportives, elle énonce qu'il serait pertinent d'accompagner des demandes visant à structurer la vie associative du territoire ou à renforcer le maillage des acteurs associatifs susceptibles d'accompagner le tissu associatif local. Elle autorise également la constitution d'une enveloppe de crédits au niveau régional, pour les projets de portée régionale ou interdépartementale.

Cette attention à la dimension de structuration et d'accompagnement de la vie associative locale est considérée comme très opportune par la mission, car elle répond à une demande récurrente formulée par les représentants associatifs rencontrés. La mission préconise qu'elle revête une portée réglementaire, en étant inscrite dans le décret du 8 juin 2018.

La mission recommande également que, en cohérence avec les orientations du Premier ministre, un accent soit porté, dans l'instruction ministérielle relative au FDVA, sur la priorité à donner aux actions favorisant l'équité territoriale ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes.

Il convient par ailleurs de signaler que la première campagne de financement au titre du FDVA « fonctionnement et innovation » se déroule dans un calendrier très contraint, au regard de la publication tardive du nouveau décret, entraînant de sérieuses difficultés pour les services départementaux, dont les effectifs affectés aujourd'hui à cette mission sont restreints.

On notera également que le décret du 8 juin 2018 confie aux instances nationale et régionales du FDVA la mission de donner un avis sur les actions de formation destinées aux bénévoles et éligibles au compte d'engagement citoyen. Dans l'attente des textes d'application de la loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018, cette nouvelle compétence reste largement virtuelle pour les acteurs rencontrés par la mission.

Enfin, la mission constate que les modalités d'évaluation des actions financées sont limitées à la vérification *a posteriori* de leur réalisation effective, ainsi que du montant des dépenses

correspondantes. Sur ce dernier point, la mission préconise de mettre en œuvre des modalités de suivi dans le temps des bénévoles formés et de mesurer, par des enquêtes qualitatives régulières, l'effet des formations financées par le FDVA sur le niveau de compétences des bénévoles.

LISTE DES PRÉCONISATIONS

- Préconisation 1 :** Encourager la relance des partenariats entre l'État et les collectivités territoriales autour du FDVA, via la conclusion de conventions de répartition des compétences et des financements..... 35
- Préconisation 2 :** Tenir compte, dans la définition des fiches de poste des DDVA et, surtout, dans l'allocation des moyens humains, des nouvelles missions confiées au niveau départemental pour la gestion du FDVA « fonctionnement et innovation ». 37
- Préconisation 3 :** Formaliser le processus de prévention des conflits d'intérêts au sein des instances consultatives du FDVA de niveau national, régional et départemental, en faisant respecter l'obligation de déposer une déclaration d'intérêts et en mentionnant systématiquement dans les procès-verbaux de ces instances les « déports » des membres personnellement intéressés à une délibération. 45
- Préconisation 4 :** Modifier le décret n°2018-460 du 8 juin 2018 relatif au FDVA, pour y prévoir explicitement le financement des projets concourant au développement, à la consolidation et à la structuration de la vie associative locale, au travers de l'accompagnement des associations et de leurs bénévoles. 58
- Préconisation 5 :** Au regard de l'importance du secteur sportif au sein du monde associatif, le ministre chargé de la vie associative devrait appeler l'attention de la ministre des sports sur les conséquences pour la formation des bénévoles des associations sportives du retrait des fonds du CNDS. 59
- Préconisation 6 :** Revoir l'instruction ministérielle relative au FDVA, afin d'y introduire des priorités volontaristes en matière d'équité territoriale et d'égalité entre les femmes et les hommes. 60
- Préconisation 7 :** Adapter les critères de financement du FDVA aux formations de bénévoles mutualisées entre plusieurs associations et aux différentes modalités de formation en ligne et à distance. 61
- Préconisation 8 :** Autoriser le financement d'une offre associative de formation mutualisée de bénévoles par le FDVA « fonctionnement et innovation ». 61
- Préconisation 9 :** Mesurer, par des modalités de suivi des stagiaires dans le temps et par des enquêtes qualitatives, l'effet des formations du FDVA, ainsi que de celles qui seront accessibles au titre du CEC, sur le niveau de compétences des bénévoles. 62
- Préconisation 10 :** Faire évoluer les financements du FDVA vers le soutien à un plan de formation et non plus à un catalogue d'actions de formation des bénévoles. Recourir à des conventions pluriannuelles d'objectifs toutes les fois que cela apparaîtra possible. 63
- Préconisation 11 :** Envisager une revalorisation du FDVA « formation des bénévoles », qui apparaît largement sous-doté au plan budgétaire, et assouplir sa limitation à 25 % de l'enveloppe globale du fonds. 64
- Préconisation 12 :** Suivre la proposition du HCVA qui, dès 2014, soumettait l'idée d'affecter les comptes bancaires associatifs en déshérence au FDVA. 64

INTRODUCTION

Le programme de travail de l'inspection générale de la jeunesse et des sports pour 2018 dans le champ de la jeunesse et de la vie associative, approuvé par le ministre de l'Éducation nationale, prévoit une mission d'évaluation du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

Par notes du 28 mars 2018, le chef du service de l'IGJS a désigné Jean-Pierre de Vincenzi et Bertrand Jarrige, inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, pour réaliser cette mission.

Le FDVA a été créé par le décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 pour remplacer le conseil du développement de la vie associative (CDVA), qui avait lui-même pris la suite en 2004 du Fonds national pour le développement de la vie associative, créé en 1985. Ces dispositifs successifs avaient pour vocation principale le financement de la formation des bénévoles associatifs.

Durant le cours de la mission, le FDVA a été profondément réformé par le décret n°2018-460 du 8 juin 2018, qui ajoute aux missions du fonds celle de contribuer financièrement aux charges de fonctionnement des associations, afin de compenser partiellement la disparition des subventions de la « réserve parlementaire », supprimée par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Les moyens consacrés à cette nouvelle mission avaient déjà été prévus par un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2018.

La présente évaluation, par nature rétrospective, porte principalement sur le fonctionnement du FDVA « formation des bénévoles » durant la période 2012-2018. Cependant, les rapporteurs ont souhaité donner quelques premières indications sur la mise en place, mi-2018, du nouveau volet consacré au soutien aux projets innovants et au fonctionnement des associations.

Pour la conduite de ses travaux, la mission s'est tout d'abord rapprochée de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) et de son service à compétence nationale INJEP, qui ont mis à sa disposition une importante documentation et ont répondu avec diligence à ses demandes de précisions. Elle a également rencontré plusieurs parties prenantes du développement de la vie associative au plan national (cf. liste des personnes rencontrées en annexe 6) : Haut conseil à la vie associative (HCVA), Le mouvement associatif¹, la Fonda, France Bénévolat... ainsi que certains bénéficiaires de la part nationale du FDVA.

La mission a organisé trois déplacements dans les régions Grand-Est, Hauts-de-France et Nouvelle-Aquitaine. Lors de chacune de ces journées, elle a rencontré les services de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), des représentants des services départementaux (DDCS et DDCSPP), du mouvement associatif

¹ Dénommé jusqu'en 2014 Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA).

régional, des associations bénéficiaires du FDVA, ainsi que des collectivités, notamment régionales, partenaires du fonds.

Pour mieux connaître le paysage des associations françaises et de leurs bénévoles, la mission s'est appuyée sur l'enquête conduite en 2011-2012 par le Centre d'économie de la Sorbonne (CES)² et sur l'enquête Associations 2014 de l'INSEE³. Les rapporteurs remercient tout particulièrement Mme Sylvie DUMARTIN, de l'INSEE, qui a accepté de réaliser des travaux complémentaires d'exploitation des résultats de cette dernière enquête et de les communiquer à la mission.

Pour la conduite de ses travaux évaluatifs, la mission s'est référée au schéma méthodologique proposé en 2015 par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique, afin d'apprécier l'efficacité, l'efficience, la cohérence, l'utilité et la pertinence des actions conduites dans le cadre du FDVA, au regard des besoins identifiés et des objectifs et ressources qui lui sont assignés.

Le présent rapport, après avoir succinctement esquissé le paysage des associations françaises et des bénévoles associatifs, présentera l'historique du FDVA, son organisation réglementaire, ainsi que son articulation avec les politiques de soutien à la vie associative des autres départements ministériels (1).

La mission procèdera ensuite à l'examen critique des moyens financiers et humains dont dispose le FDVA, ainsi que des actions financées, tant au niveau national qu'à l'échelon déconcentré (2).

Enfin, après avoir analysé les modalités d'évaluation mises en place pour les actions financées par le FDVA, il sera proposé des réponses aux questions évaluatives portant sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et l'impact des actions conduites au titre du FDVA (3).

À l'issue de ses travaux, la mission formule 12 préconisations de nature à améliorer le fonctionnement du FDVA et à mieux répondre aux besoins en matière de développement de la vie associative.

² Dont les résultats sont retracés par l'ouvrage « *Le paysage associatif français, mesures et évolutions* » 2^e édition, par Viviane Tchernonog, Juris éditions, 2013

³ Insee Première n°1587, mars 2016

1 LE FDVA, DISPOSITIF DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE

1.1 Le paysage des associations françaises et des bénévoles associatifs

Le FDVA ayant été conçu comme un dispositif de soutien au développement de la vie associative, centré entre 2012 et 2017 sur l'aide à la formation des bénévoles, son évaluation ne peut être réalisée qu'au regard du paysage des associations françaises et de leurs bénévoles, tel qu'il peut être décrit en s'appuyant sur les études scientifiques disponibles.

Pour cet exercice, la mission s'est principalement appuyée sur l'enquête conduite en 2011-2012 par le Centre d'économie de la Sorbonne (CES)⁴ et sur l'enquête Associations 2014 de l'INSEE⁵. Sauf mention contraire, les données reprises dans le présent rapport proviennent de l'enquête du CES.

1.1.1 La France compte 1,3 million d'associations, dont près de 90 % reposent uniquement sur le bénévolat

La France comptait en 2011 1 300 000 associations ; les secteurs d'activité regroupant le plus grand nombre d'associations sont le sport (24 % des associations), la culture (19 %), les loisirs et la vie sociale (18 %) et la défense des droits et causes (16 %).

L'enquête Associations 2014 de l'INSEE⁶ confirme globalement ces chiffres avec 1 302 211 associations dénombrées en 2013, dont 24 % dans le domaine du sport, 22 % dans celui des loisirs, des divertissements et de la vie sociale, 18 % dans celui de la culture, des spectacles et des activités artistiques et 17 % dans celui de la défense de causes, de droits et d'intérêts.

En moyenne sur la période 2005-2012, 68 000 nouvelles associations sont créées chaque année. En l'absence de déclaration obligatoire de dissolution, le nombre des disparitions d'associations est plus difficile à appréhender ; il est estimé à 35 000 disparitions par an en moyenne, soit une augmentation du nombre d'associations actives de 33 000 par an, correspondant à un taux de croissance de + 2,8 % par an.

86 % des associations n'emploient aucun salarié et reposent donc entièrement sur le bénévolat. Selon l'enquête INSEE, ce taux est de 88 %

72 % des associations ont une faible surface financière, avec un budget annuel inférieur ou égal à 10 000 € ; ce taux est naturellement plus réduit pour les associations employeuses (seules 25 % d'entre elles ont un budget annuel de 10 000 € ou moins). Le secteur de l'action sociale et de la santé et celui de l'éducation, de la formation et de l'insertion regroupent 59 % des « grosses » associations, dont le budget annuel est supérieur à 500 000 euros.

⁴ Dont les résultats sont retracés par l'ouvrage « *Le paysage associatif français, mesures et évolutions* » 2^e édition, par Viviane Tchernonog, Juris éditions, 2013

⁵ Insee Première n°1587, mars 2016

⁶ Insee Première n°1587, mars 2016

Un peu plus de la moitié des associations (53 %) adhèrent à une fédération ou à un groupement d'associations. Ce taux est plus élevé (67 %) pour les associations employeuses et croît avec la surface financière des associations (76 % des associations dont le budget annuel est de 500 000 euros ou plus adhèrent à un réseau d'associations). L'enquête INSEE fait apparaître des taux d'adhésion à un réseau associatif plus faibles : 35 % pour l'ensemble des associations et 51 % pour les associations employeuses.

1.1.2 Les enquêtes disponibles dénombrent 23 à 24 millions de participations bénévoles, dont 8 millions sont le fait de bénévoles réguliers

L'enquête du CES décompte 24 millions de « participations bénévoles » auprès de l'ensemble des associations, représentant plus d'un million d'emplois en équivalents temps plein. Le nombre des personnes physiques bénévoles est inférieur, car un même individu peut donner du temps à plusieurs associations. La population des bénévoles associatifs peut être estimée entre 14 et 15 millions de personnes⁷.

On notera également le chiffre issu de l'enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) 2013⁸, selon lequel 11 millions de personnes âgées de 16 ans ou plus déclarent avoir travaillé en tant que bénévole.

L'enquête INSEE fait apparaître des chiffres du même ordre de grandeur, avec 23 millions de participations bénévoles, dont 79 % dans les associations sans salarié et 21 % dans les associations employeurs. L'estimation de l'INSEE pour le volume de travail bénévole est cependant plus réduite, avec 678 000 équivalents temps plein, dont 69 % dans les associations sans salarié et 31 % dans les associations employeurs.

Elle évalue à 8 millions le nombre de participations de bénévoles réguliers ; de par la régularité de leur engagement, ce sont ces bénévoles qui sont les plus susceptibles de bénéficier d'une formation.

Un bénévolat en croissance, tant en nombre de participations qu'en volume de travail bénévole

Entre 2006 et 2011, le nombre de participations bénévoles a augmenté de 39 % et le volume de travail bénévole de 16 %. 27 % du volume de travail bénévole concerne les associations employeuses, bien que celles-ci ne représentent que 14 % des associations ; le volume de travail bénévole dans les associations employeuses a fortement augmenté entre 2006 et 2011 (+ 38 %). Lionel PROUTEAU⁹ émet l'hypothèse selon laquelle « *confrontées à un environnement économique dégradé et à des contraintes financières croissantes qui font obstacle à l'embauche de personnels salariés, les associations employeuses ont pu chercher dans une plus grande mobilisation des bénévoles un moyen de faire face à leurs besoins.* »

⁷ Extrapolation à partir de l'enquête « Vie associative 2002 » de l'INSEE et de l'« Enquête sur la vie associative en France en 2010 » conduite par la DRESS et BVA pour les ministères chargés des Affaires sociales et de la Santé

⁸ Insee Première n°1580, janvier 2016

⁹ In « *Le paysage associatif français, mesures et évolutions* » 2^e édition, par Viviane Tchernonog, Juris éditions, 2013

Des bénévoles inégalement répartis selon le secteur d'activité et la taille des associations

Le sport constitue le premier secteur d'activité en termes de mobilisation de bénévoles : 24 % des participations bénévoles et 26 % du volume de travail bénévole concernent des associations sportives ; pour l'enquête INSEE, ces chiffres sont de 25 % et 27 %. Cependant, on notera que les associations sportives sont exclues du champ des bénéficiaires de l'aide à la formation des bénévoles du FDVA (cf. *infra* 1.4.3).

Les trois autres secteurs d'activité les plus importants pour les participations bénévoles sont, après le sport, les loisirs et la vie sociale (21 % des participations bénévoles et 15 % du volume de travail bénévole), la culture (respectivement 20 % et 18 %) et l'action sociale et la santé (respectivement 13 % et 16 %). Selon l'enquête INSEE, le secteur de la défense de causes, de droits et d'intérêts mobilise également un nombre important de bénévoles (19 % des participations bénévoles et 17 % du volume de travail bénévole).

Une nette majorité des associations (69 % d'entre elles) compte moins de 20 bénévoles ; seules 7 % des associations mobilisent 50 bénévoles ou plus ; ce taux est sensiblement plus élevé (11 %) pour les associations employeuses. L. PROUTEAU note également que *« bien qu'elles ne comptent que pour à peine 10 % du nombre total des associations, celles qui ont un budget annuel supérieur à 50 000 euros représentent légèrement plus de 15 % de la totalité des participations bénévoles et surtout plus du quart du volume global du travail bénévole. »*

Le nombre moyen d'heures de travail par bénévole et par association est de 74 heures par an ; ce nombre d'heures est plus élevé pour les associations employeuses (118 heures par an) et tend à augmenter pour ces associations (+ 7 % entre 2006 et 2011). Pour les associations sans salarié, le nombre d'heures de travail par bénévole et par an est de 64 heures par an, en diminution de - 22 % entre 2006 et 2011. Les estimations de l'enquête INSEE sont plus faibles : 49 heures de travail par bénévole et par association (42 heures pour les associations sans salarié, 74 heures pour les associations employeuses).

1.1.3 Un besoin de formation des bénévoles fortement ressenti par les associations, qui y consacrent des moyens importants

S'agissant des besoins ressentis en matière de bénévoles, L. Prouteau écrit : *« Près des trois quarts des associations affirment que les besoins en bénévoles sont essentiels ou importants en ce qui concerne les fonctions de dirigeants et celles d'animation. La proportion est d'un peu moins des deux tiers pour les fonctions administratives et de gestion, tandis que 58 % des associations portent le même jugement pour les fonctions d'accueil. »*

42 % des associations déclarent rencontrer des difficultés pour renouveler les dirigeants bénévoles et 33 % pour trouver et conserver les bénévoles dont les qualifications sont utiles à l'association, ce qui met en évidence l'importance de la formation des bénévoles.

Il convient de rappeler à cet égard que 34 % des présidents d'association ont plus de 65 ans, de même que 31 % des trésoriers et 27 % des secrétaires, et que 25 % des présidents d'association exercent cette fonction depuis 10 ans et plus, ce qui montre l'ampleur des besoins en matière de renouvellement des dirigeants bénévoles.

16 à 17 % des associations déclarent réaliser des dépenses pour la formation de leurs bénévoles et ont donc vocation à demander à bénéficier des aides à la formation du FDVA.

Cette proportion est plus élevée pour les associations appartenant à une fédération ou à un réseau (25 %), les associations ayant un budget important (25 % pour les associations dont le budget annuel est supérieur à 100 000 €), les associations sportives¹⁰ (30 %) ou encore les associations du secteur de l'action sociale et de la santé (25 %).

Pour les associations qui déclarent réaliser des dépenses pour la formation de leurs bénévoles, celles-ci s'élèvent en moyenne à 1 714 € par association et par an et 75 € par bénévole ; ces montants sont plus élevés pour les associations employeuses (respectivement 816 € et 63 € par bénévole pour les associations sans salarié et 3 417 € et 97 € par bénévole pour les associations employeuses).

Il est possible de déduire de ces données que plus de 200 000 associations (dont environ deux tiers d'associations sans salarié et un tiers d'associations employeuses), mobilisant environ 5 millions de participations bénévoles, consacrent annuellement plus de 360 millions d'euros à la formation de ces derniers (dont environ un tiers pour les associations sans salarié et deux tiers pour les associations employeuses).

Les chiffres issus de l'enquête INSEE sont toutefois significativement différents : 158 000 associations (soit 12 % de l'effectif total des associations) ont fait suivre des formations à leurs bénévoles en 2013 (11 % des associations sans salarié et 20 % des associations employeuses). Cette proportion est nettement plus élevée pour les associations sportives (23 % d'entre elles font suivre des formations à leurs bénévoles).

Cette même enquête évalue à 18 638 le nombre des associations employeuses qui supportent des charges liées à la formation de leurs bénévoles, pour un montant de 45 millions d'euros. En extrapolant à ce dernier chiffre le ratio entre les dépenses de formation des associations sans salarié et celles des associations employeuses issu de l'enquête du CES, on arrive à un total des dépenses supportées par les associations pour la formation de leurs bénévoles de 68 M€.

Le montant des dépenses des associations pour la formation de leurs bénévoles s'établit donc, selon les différentes sources disponibles, dans une fourchette large entre 68 et plus de 360 millions d'euros, soit un point moyen autour de 220 millions d'euros.

1.2 Le FDVA s'inscrit dans une politique de soutien à la vie associative initiée dans les années 1980

La loi de finances pour 1985 a créé le fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA). Il s'agissait d'un compte d'affectation spéciale (CAS) destiné à favoriser le développement de la vie associative par le soutien de projets en matière de formations, d'expérimentations et d'études, abondé par des prélèvements sur les enjeux du Pari Mutuel Urbain (PMU). Ce fonds constituait en quelque sorte le « pendant côté vie associative » du Fonds national pour le développement du sport (FNDS), créé par la loi de finances pour 1979.

¹⁰ Qui sont exclues du bénéfice des aides à la formation du FDVA.

Le décret n° 2000-202 du 3 mars 2000 est venu réformer le fonctionnement du FNDVA, suite à des problèmes de fonctionnement liés à un manque de clarté des critères d'attribution et à une évaluation défailante. Par la suite, la loi organique sur les lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 a conduit à mettre fin à l'existence des CAS dont les ressources n'étaient pas en lien direct avec l'objet des dépenses (comme le FNDVA¹¹).

C'est pourquoi le décret n° 2004-657 du 2 juillet 2004 a remplacé le FNDVA par le conseil du développement de la vie associative (CDVA), dont les crédits étaient intégrés au budget général de l'État et prévus par la loi de finances. À partir de 2006, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, les crédits du CDVA ont été inscrits dans le programme 163 « jeunesse et vie associative » (action 1 : développement de la vie associative).

La mission du CDVA était :

- de proposer au ministre des orientations quant à l'utilisation des fonds destinés, principalement, au financement d'actions de formation au bénéfice de bénévoles en activité ou, complémentirement, à la réalisation d'études ou d'actions expérimentales contribuant au développement de la vie associative ;
- de gérer ces crédits en concertation avec le milieu associatif.

En 2007, le ministère s'engage dans un audit qui vise la modernisation de la procédure de versement des subventions aux associations, cherchant notamment à obtenir une meilleure lisibilité du dispositif, une meilleure cohérence de subventionnement aux niveaux national et régional ainsi qu'une meilleure gestion de la procédure d'évaluation et de contrôle.

Il en découlera dès 2008 une déconcentration administrative et financière progressive du dispositif, en concertation avec les représentants du monde associatif.

Le but était de financer le développement associatif en prenant appui sur une coopération régionale entre les têtes de réseaux associatifs et les collectivités territoriales.

La déconcentration est effective en 2010 dans toutes les régions et départements d'outre-mer, alors que les crédits du CDVA connaissent une augmentation de 30 % conformément à l'engagement du Premier ministre lors du discours de clôture de la conférence nationale de la vie associative, le 17 décembre 2009. Une dotation de 6,34 millions d'euros permet alors le financement de 3 500 projets en moyenne pour 500 000 journées de formation. L'objectif est d'en faire bénéficier entre 150 000 et 200 000 bénévoles chaque année.

¹¹ Il n'existait en effet pas de lien entre les paris hippiques et le développement de la vie associative.

1.3 La création du FDVA et son évolution récente

1.3.1 De 2012 à 2017, un FDVA centré sur la formation des bénévoles

Le FDVA est créé par le décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011, pour remplacer le CDVA.

Ce fonds vise à développer une politique de formation des bénévoles, sur l'activité desquels le million d'associations alors recensées repose, répondant aux objectifs suivants¹² :

- construire une dynamique de développement qui s'inscrive dans la durée ;
- créer un climat motivationnel par un travail de montée en compétences ;
- fidéliser l'encadrement bénévole ;
- enrichir indirectement les parcours professionnels.

La gestion du FDVA est confiée au ministre chargé de la vie associative, grâce à des ressources provenant du budget de l'État.

Le fonds a pour objet de contribuer au développement des associations, notamment par l'attribution de concours financiers au profit de la formation des bénévoles élus ou responsables d'activités. La formation susceptible d'être financée concerne le projet associatif ou bien les aspects techniques liés à l'activité ou au fonctionnement de l'association. Sont exclues du dispositif les associations qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives.

Le fonds peut apporter à titre complémentaire un soutien :

- au plan national à des études et des expérimentations contribuant au développement de la vie associative dans une perspective d'innovation sociale et d'expérimentation sociale ;
- au plan régional, à titre non reconductible, à la mise en œuvre, dans leur phase de lancement, de projets ou d'activités créés par une association dans le cadre du développement de nouveaux services à la population.

1.3.1.1 La gouvernance du FDVA

L'octroi des concours financiers intervient sur décision du ministre chargé de la vie associative, ou du préfet de région en sa qualité de représentant de l'État, après avis des instances consultatives.

Il est créé un comité consultatif du fonds qui comprend :

- 1° Le ministre chargé de la vie associative ou son représentant, qui en assure la présidence ;
- 2° Onze représentants des ministres chargés de l'économie sociale, de la justice, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la ville, de la culture, des territoires ruraux, de l'environnement, de la santé, de la jeunesse et du tourisme ;
- 3° Un député et un sénateur ;

¹² Site associations.gouv.fr

- 4° Onze personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre chargé de la vie associative. Six d'entre elles sont désignées sur proposition de la Conférence permanente des coordinations associatives¹³.

Ces personnalités qualifiées sont nommées pour une durée de cinq ans en raison de leur engagement et de leur compétence reconnus en matière associative dans les secteurs suivants : jeunesse et éducation populaire, social et solidarité, environnement, éducation et enseignement, solidarité internationale, santé, défense des droits, développement local rural, politique de la ville, culture et insertion.

Le ministre chargé de la vie associative adresse chaque année au comité une synthèse des rapports relatifs au FDVA transmis par les préfets de région

Selon la FONDA¹⁴, le comité est un lieu de dialogue interministériel avec la société civile. C'est un lieu d'échanges concernant les enjeux de la formation dont le but est d'encourager le bénévolat, mais aussi l'évolution souhaitable des modèles de formation éligibles et des modèles de soutien. On y travaille à l'évolution du soutien de l'État, mais également à la promotion des meilleures pratiques associatives, dans une logique de recherche et développement sur l'ingénierie de la formation.

Dans chaque région, il est créé une commission régionale consultative du fonds (*cf. infra* 1.3.1.3).

1.3.1.2 Les objectifs initiaux du FDVA

L'esprit du FDVA est celui d'un fonds soumis à des priorités de financement, conçu comme un dispositif de l'État, s'appuyant éventuellement sur des partenariats, et utilisé comme levier de développement de la vie associative¹⁵.

Ce fonds participe au financement des plans de formation que les associations conçoivent selon leur besoins pour encourager la motivation, le développement des compétences, la prise de responsabilité de leurs bénévoles réguliers, élus ou non.

Ces actions de formation portent soit sur l'objet du projet associatif, soit sur son fonctionnement. Concernant le fonctionnement, les thèmes de formation portent sur des compétences techniques : aspects juridiques ou comptables, gestion des ressources humaines, informatique etc. Lors des différents entretiens menés par la mission, ces compétences de base pour la gestion d'une association seront qualifiées de stressantes pour les dirigeants des petites associations, lorsqu'ils sont confrontés à certaines carences en la matière.

Beaucoup de formations s'adressent à des formateurs ou responsables qui, ensuite, dans leurs propres réseaux, mettront à profit et diffuseront les compétences acquises. Ainsi les

¹³ Devenue depuis « Le mouvement associatif ».

¹⁴ Tribune FONDA n°234- l'engagement associatif, sources d'apprentissages- Juin 2017

¹⁵ M. Hubert Penicaud, vice-président du HCVA nous dira lors de l'audition de cette instance : « dans FDVA il y a DVA »

180 000 bénévoles formés grâce au FDVA peuvent ensuite partager leurs savoirs au sein de leurs structures.

Selon une enquête de l'IFOP¹⁶ en 2010 et 2013, l'engagement bénévole dans une association serait corrélé au niveau de formation ; en effet, la crainte d'être mal accueilli ou de n'être pas à la hauteur, soit par manque de savoir-faire ou par méconnaissance du contexte, peut donner l'impression d'un univers inaccessible¹⁷. La proposition d'un parcours de formation permet de répondre à ces craintes, en contribuant à l'appropriation de la culture associative propice à un engagement.

En conformité avec la charte des engagements réciproques, l'État n'intervient dans ce domaine que par voie de subvention. L'allocation de ces dernières se fait selon plusieurs critères : le caractère formateur de l'action, la qualité du programme, le public visé...

La cible du FDVA est constituée par les bénévoles en situation de responsabilité, engagés au sein du projet associatif pour conduire une action. L'objectif vise à fidéliser ces derniers en les aidant à acquérir des compétences complémentaires pour pouvoir gagner en autonomie et en responsabilité au sein du projet. Il est important de préciser qu'il ne s'agit pas simplement de former des dirigeants d'associations mais de permettre à des bénévoles impliqués régulièrement au sein du projet associatif d'acquérir des compétences nécessaires, voire parfois spécifiques, à ce champ d'intervention. Cela ne manquera pas de poser par ailleurs la question, souvent évoquée lors des entretiens conduits par la mission, de l'accompagnement post-formation des personnes formées.

Toutes les associations sont éligibles au FDVA sans qu'aucun critère particulier d'ancienneté, d'agrément, de reconnaissance d'utilité publique, de champ sectoriel soit nécessaire (à l'exception, déjà mentionnée, des associations relevant du champ sportif et pouvant disposer des aides du CNDS).

L'autre mission du FDVA est de soutenir un axe de recherche et de développement au service du réseau associatif. Le FDVA accompagne des études et des expérimentations au niveau national, ainsi que des projets innovants au niveau territorial.

Au regard des objectifs ambitieux du FDVA, s'adressant à l'ensemble du monde associatif, il est surprenant de constater que, comme le soulignent les interlocuteurs rencontrés par la mission, nombreuses sont les associations qui ignorent l'existence de ce fonds. Les acteurs de terrain attribuent cette situation à un manque de stratégie de communication. L'information aux associations est décrite comme très administrative et en dehors des canaux médiatiques « grand public ». Les têtes de réseaux associatives, les services départementaux et les sites des directions régionales, en coordination avec les directions départementales, se partageraient cette activité de communication et d'information sur le FDVA, en fonction de leurs disponibilités.

¹⁶ Enquêtes IFOP pour France Bénévolat et Recherches et Solidarités

¹⁷ Enquêtes IFOP, paroles d'expert : Isabelle Persoz, fondatrice et présidente du réseau *Tous bénévoles*

1.3.1.3 Un fonds à la fois national et déconcentré

Le FDVA est partiellement déconcentré depuis sa création en 2011. Le fonds dit « national » soutient les plans de formation des têtes de réseau et associations nationales. Sa partie déconcentrée est gérée au sein des directions régionales (et départementales) de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DR[D]JSCS). Au niveau régional, le fonds soutient les actions d'associations locales, ou bien les actions des représentations locales des associations nationales, complémentaires des actions financées au niveau national.

Le fonds national est géré par une équipe de quatre agents à la DJEPVA. Les crédits déconcentrés sont quant à eux gérés par les délégués régionaux et départementaux à la vie associative (DRVA et DDVA), s'appuyant sur d'autres personnels de catégorie A, avec le concours de personnels administratifs. Il est à noter que la gestion du fonds ne constitue pas pour ces agents un emploi à temps plein (*cf. infra* 2.1.3).

La circulaire N°DJEPVA/DJEPVAB2/2012/15 du 29 février 2012 relative au FDVA et à l'utilisation de ses crédits déconcentrés précise l'objet et le fonctionnement du FDVA régional. Elle fixe par ailleurs les priorités de financement en matière de formations des bénévoles pour l'exercice 2012.

Elle se réfère aux besoins du monde associatif, en énonçant que près d'un million d'associations reposent sur le seul investissement bénévole. Aussi, pour ces dernières, former leurs bénévoles permet de construire avec eux une dynamique de développement qui nourrit leur projet dans la durée.

Cette instruction rappelle que, placé auprès du ministre chargé de la vie associative, le FDVA se caractérise par :

- une appellation, qui évite toute confusion avec une instance de concertation ;
- des missions élargies ;
- une définition claire des formations éligibles en priorité ;
- l'articulation d'un niveau national et d'un échelon déconcentré aux objectifs complémentaires ;
- une instance de consultation comprenant des associations aux deux échelons ;
- la possibilité d'autres sources de financement publiques ou privées.

L'octroi des concours financiers au plan déconcentré relève de la décision du préfet de région après avis de la commission régionale exclusivement dédiée au FDVA. Le préfet décide du contenu final des priorités de financement pour son ressort territorial. À titre d'exemple, il en sera ainsi dans la région Grand-Est où, en 2017, le préfet a mis fin à un appel à projets sur des actions innovantes lancé avec l'appui du conseil régional, considérant que les moyens du FDVA ne lui permettaient pas de se disperser en dehors de l'objectif principal de formation des bénévoles.

Le préfet de région nomme les membres de cette instance qui comprend les chefs de services déconcentrés de l'État compétents sur un secteur associatif et des personnalités qualifiées désignées par arrêté, dont la moitié au moins sur proposition de coordinations associatives¹⁸.

Selon les termes de l'instruction de 2012, les membres de la commission consultative régionale doivent procéder à une déclaration d'intérêts. La mission a constaté lors de ses déplacements en région que cette disposition n'était pas toujours appliquée. Cependant, les services concernés ont indiqué qu'ils avaient exclu de la commission les personnes ayant des profils de consultants, afin de prévenir d'éventuels conflits d'intérêts.

La commission régionale est présidée par le préfet de région ou son représentant. Elle peut aussi être présidée conjointement par le préfet de région ou son représentant et le représentant du conseil régional désigné à cet effet, notamment dans le cas d'une synergie des politiques publiques en faveur de l'aide à la formation des bénévoles.

Cette instance est consultée chaque année sur les priorités de financement envisagées, dans son ressort territorial, pour l'aide au démarrage des projets ou activités créés par une association dans le cadre du développement de nouvelles activités au service, direct ou indirect, de la population.

En revanche, seul le comité consultatif national présidé par le ministre chargé de la vie associative est sollicité chaque année sur les priorités de financement envisagées en matière de formation des bénévoles.

La commission régionale est saisie pour avis d'un document de synthèse des propositions de financement relatives aux projets d'actions de formation ou des projets de nouvelles activités adressés par les associations dans son ressort territorial.

Chaque année est élaboré à l'attention du ministre chargé de la vie associative un rapport annuel faisant la synthèse de la gestion annuelle du fonds au vu des priorités de financement décidées.

Des indicateurs portent sur les modalités du partenariat, l'identification des demandes de subvention des associations et des actions subventionnées, le financement des actions et le contrôle de la réalisation des actions subventionnées.

Les rapports des commissions consultatives régionales envoyés par les préfets sont traités au niveau de la DJEPVA qui élabore un document de synthèse intitulé « Rapport FDVA » de l'année concernée (par exemple « Rapport FDVA 2016 »).

La mission a pu prendre connaissance des rapports annuels de 2012 à 2017. Les contenus de ces derniers sont très synthétiques ; ils évoquent sur deux à trois pages le nombre de journées de formations, le développement de quelques projets territoriaux innovants relatifs à la recherche, la pluri annualité, ou encore la formation à distance.

Faute de données consolidées détaillées, ces documents n'ont pas permis à la mission de traiter complètement l'articulation entre les financements alloués par le FDVA au niveau

¹⁸ Aujourd'hui, la représentation régionale du Mouvement associatif.

national (associations nationales, fédérations et têtes de réseau) et au niveau régional (associations fédérées et représentations locales des associations nationales).

1.3.2 En 2018, un changement de dimension du FDVA avec le soutien au fonctionnement des associations

À compter de 2018, le FDVA soutient également le fonctionnement et les projets innovants des associations, en substitution des fonds auparavant attribués par les parlementaires dans le cadre de la « réserve parlementaire », supprimée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. En adoptant un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2018, le Parlement a fait le choix d'abonder à hauteur de 25 millions d'euros le FDVA dans son rôle de soutien au développement de la vie associative¹⁹. On notera que cet abondement est limité à la moitié du montant de la réserve parlementaire qui bénéficiait aux associations, estimé par la DJEPVA à plus de 49 millions d'euros en 2016.

Le financement de la formation des bénévoles, qui constituait jusqu'en 2018 l'objet principal du FDVA et de ses prédécesseurs, en devient désormais un objet secondaire, limité règlementairement à 25 % des crédits du fonds²⁰.

Aussi, le comité consultatif national du FDVA n'a pas manqué, lors de sa réunion du 13 juillet 2018, de s'interroger sur l'évolution des secteurs qui bénéficient du FDVA, face à cette transformation profonde des moyens et des objectifs du fonds.

La nouvelle organisation du FDVA

Le décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 étend les missions du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), abrogeant partiellement le décret du 30 décembre 2011. Il élargit également son fonctionnement au niveau départemental pour l'un de ses volets, en sus de sa gestion aux niveaux national et régional.

Le fonctionnement du fonds au niveau national n'est aucunement affecté par le nouveau décret, qui maintient d'ailleurs la composition du comité consultatif prévue par le décret de 2011.

Au plan déconcentré, les différents financements qui peuvent être accordés par le fonds sont désormais :

- le financement global de l'activité d'une association ou la mise en œuvre de projets ou d'activités initiés définis et mis en œuvre dans le cadre du développement de nouveaux services à la population. Il est à noter que les associations intervenant dans le secteur des activités physiques et sportives peuvent bénéficier de ces aides ;
- le financement de la formation des bénévoles élus ou responsables d'activités, tournée vers le projet associatif ou technique liée à l'activité ou au fonctionnement de l'association, à l'exception des associations sportives.

La commission régionale consultative du fonds est présidée par le préfet de région ou son représentant. Elle est composée de chefs de services déconcentrés de l'État, d'un représentant

¹⁹ Compte rendu de la réunion du comité consultatif FDVA du 13/07/2018

²⁰ Cf. l'article 3 du décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au FDVA

de chaque conseil départemental désigné par le président dudit conseil, de personnalités qualifiées désignées par arrêté du préfet de région, dont la moitié sur proposition du membre régional du Mouvement associatif. Au moins la moitié des personnalités qualifiées est issue de collèges départementaux mentionnés *infra*. La commission régionale peut être présidée conjointement par le préfet de région ou son représentant et le représentant du conseil régional lorsque la région a engagé une action complémentaire de celle de l'État en matière de formation des bénévoles.

En termes de nouveauté, un collège départemental consultatif de la commission régionale du fonds est institué, présidé par le préfet ou son représentant. Il est composé :

- de trois représentants des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre désignés par l'association des maires du département ;
- du représentant du conseil départemental désigné par le président du conseil départemental pour participer à la commission régionale ;
- de quatre personnalités qualifiées désignées par arrêté du préfet de département, dont une partie sur proposition du membre régional du Mouvement associatif.

Le collège émet un avis sur les priorités et les propositions de financement portant sur le financement global de l'activité d'une association ou la mise en œuvre de projets ou d'activités qu'elle a créés dans le cadre du développement de nouveaux services, qui relèvent de son ressort territorial. Pour rendre son avis sur les priorités, il tient compte de celles identifiées au niveau régional. Il rapporte ses avis à la commission régionale.

La commission régionale est consultée chaque année sur :

- les priorités de financement envisagées, pour son ressort territorial, pour le financement global de l'activité d'une association ou la mise en œuvre de nouveaux projets ou d'activités qu'elle a créés ;
- le document de synthèse des propositions de financement des projets mentionnés à l'alinéa précédent ou des projets d'actions de formation adressés par les associations et organisés dans son ressort territorial ;
- les actions de formation destinées aux bénévoles et éligibles au compte d'engagement citoyen organisées sur le territoire de son ressort (cf. *infra*).

1.3.3 L'intervention des instances du FDVA pour la gestion du compte d'engagement citoyen

À compter de 2019, il est prévu une intervention du comité consultatif national et des commissions régionales du FDVA dans la gestion du compte d'engagement citoyen (CEC).

La loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels prévoit la création du CEC pour recenser les activités bénévoles ou de volontariat de son titulaire. Ce compte permet, sous condition d'éligibilité²¹, d'acquérir des heures de formations inscrites sur le compte personnel de

²¹ L'association doit être déclarée depuis au moins 3 ans et son objet social doit être éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, la défense de l'environnement naturel ou la

formation (CPF) au sein du compte personnel d'activité, à hauteur de 20 heures de formation pour 200 heures de bénévolat dans l'année, dont au moins 100 heures dans la même association. La mobilisation de ces heures de formation est financée par l'État ; la loi de finances pour 2018 prévoit à ce titre des crédits de 5,8 millions d'euros sur le programme « Jeunesse et vie associative » pour les heures de formation acquises par les bénévoles associatifs, mais aussi les volontaires du service civique et les réservistes citoyens.

La déclaration des heures d'engagement associatif doit se faire via un service en ligne, qui n'est pas opérationnel à la date de rédaction du présent rapport.

Selon le site service-public.fr, les formations éligibles au CPF sont celles qui permettent notamment d'acquérir une qualification (diplôme, titre professionnel, etc.), d'acquérir le socle de connaissances et de compétences, ou d'être accompagné pour la validation des acquis de l'expérience (VAE). Les heures acquises au titre du CEC sont mobilisées après utilisation des heures inscrites sur le CPF.

La commission régionale du FDVA sera consultée sur les actions de formation destinées aux bénévoles et éligibles au CEC, organisées sur le territoire régional et le comité consultatif national pour ces mêmes actions organisées au niveau national ou dans au moins deux régions.

Pour préparer l'exercice de cette nouvelle compétence, l'instruction de 2018 recommande la présence d'un représentant d'un opérateur de compétences²² au sein de la commission régionale.

La DJEPVA indique que les textes relatifs au CEC doivent encore être modifiés d'ici la fin de l'année 2018, compte tenu des changements opérés par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et des nouveaux décrets à paraître portant sur le CPF.

Le CEC et la monétisation de ce compte sont encore mal maîtrisés par le monde associatif et les bénévoles. Lors du comité consultatif national du FDVA du 13 juillet 2018, il est exprimé la volonté d'inscrire aux travaux de la prochaine réunion l'étude des évolutions législatives et réglementaires, ainsi que l'action d'information déployée qui doit se concentrer sur les modalités de déclaration et de validation des droits, dans le but, selon le comité, de ne pas brouiller les messages.

Certaines têtes de réseaux associatifs ont exprimé auprès de la mission l'idée selon laquelle : *« derrière le CEC il y a une économie qu'il ne faut pas négliger et qui peut profiter aux bénévoles »*. Aussi attendent-elles avec impatience de voir sortir des orientations très fortes pour rendre certaines formations éligibles au CEC (exemple du BAFA²³...).

diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ; le bénévole doit siéger dans l'organe d'administration ou de direction de l'association ou participer à l'encadrement d'autres bénévoles.

²² La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé les opérateurs de compétences pour remplacer les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

²³ Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur.

Lors des auditions de la mission en régions, une association a exprimé une inquiétude concernant le financement du CEC, craignant de voir prélever ce dernier sur les crédits du FDVA. Cette crainte ne paraît pas fondée à ce jour, puisque la loi de finances a prévu une budgétisation du CEC indépendante de celle du FDVA.

1.4 L'articulation du FDVA avec les politiques de soutien à la vie associative de différents champs ministériels

1.4.1 La participation des différents ministères aux organes consultatifs de gestion du fonds

Le FDVA est un dispositif de nature interministérielle ; cela se traduit notamment par la présence à son comité consultatif national de onze départements ministériels (ministres chargés de l'économie sociale, de la justice, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la ville, de la culture, des territoires ruraux, de l'environnement, de la santé, de la jeunesse et du tourisme), en plus du ministre chargé de la vie associative qui en assure la présidence.

De même, différents services de l'État concernés par les relations avec le monde associatif sont présents dans les commissions régionales : directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), des affaires culturelles (DRAC), des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), rectorats...

Cependant, la lecture des comptes rendus du comité consultatif national, comme les entretiens conduits en région, ont permis à la mission de constater que l'implication des autres départements ministériels dans la gestion du FDVA restait limitée, celui-ci étant avant tout perçu comme un dispositif relevant du ministre chargé de la vie associative et de ses services.

1.4.2 Le FDVA concentre ses interventions sur les formations de bénévoles qui ne relèvent pas d'une obligation légale ou d'un financement spécifique

La lecture des comptes rendus de la commission consultative du FDVA montre que celle-ci a été soucieuse de réserver les interventions de ce fonds aux formations de bénévoles qui sont conduites à l'initiative des associations et non à celles qui résultent d'une obligation légale et qui doivent, de ce fait, être prises en charge par les crédits du département ministériel concerné.

Tel est notamment le cas pour les formations obligatoires des représentants des usagers du système de santé ; c'est ainsi que France assos santé, qui a pris la suite en 2017 du Comité inter associatif sur la santé, n'a pas vocation à être financé au titre du FDVA national.

De même, le comité a veillé à ce que les crédits du FDVA ne soient pas mobilisés pour les actions de formation subventionnées par le ministère de l'enseignement supérieur en faveur des associations étudiantes représentatives au titre de leur activité de représentation, selon des critères liés à leur nombre d'élus au sein du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) et du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

1.4.3 Le particularisme des associations sportives interrogé au regard de l'évolution du CNDS

Les associations sportives bénéficiaient de longue date des subventions du fonds national pour le développement du sport (FNDS), puis du Centre national pour le développement du sport (CNDS) pour financer la formation de leurs bénévoles (cf. tableau ci-après). De ce fait, elles avaient été exclues par décret du champ des aides du FDVA et, antérieurement, du CDVA.

Crédits consacrés à la formation des bénévoles des associations sportives par le CNDS					
2012	2013	2014	2015	2016	2017
4 250 103 €	3 491 800 €	3 227 696 €	4 593 077 €	5 248 690 €	5 340 602 €

Source : CNDS

Ces crédits représentaient en moyenne plus de 50 % de ceux qui étaient consacrés par le FDVA à la formation des bénévoles de l'ensemble des associations hors champ sportif. Dans la mesure où les associations sportives représentent environ 25 % des associations françaises, on peut donc considérer que le secteur du sport était, jusqu'en 2018, mieux traité que les autres secteurs associatifs pour la formation des bénévoles.

La situation change radicalement en 2018, puisque le CNDS a indiqué à la mission : « *Au regard de la baisse de la part territoriale en 2018 (- 29,8 M€ par rapport à 2017), du recentrage des priorités et de la meilleure articulation entre les missions du CNDS et celles du ministère des sports, la formation (...) ne pourr[a] plus être financé[e] sur la part territoriale 2018. S'agissant plus particulièrement des formations, celles à destination des bénévoles - dirigeants, encadrants, juges et arbitres - qui s'inscrivent dans le cadre de l'une des priorités exclusives de la part territoriale 2018 (professionnalisation du mouvement sportif, promotion du « sport – santé », lutte contre les inégalités d'accès à la pratique sportive et lutte contre toutes formes de discriminations dans le sport) pourront continuer à être financées.* »

Dans un courrier daté du 9 avril 2018, le DJEPVA précise à la directrice des sports sa position au regard de l'évolution du FDVA « *vis-à-vis du monde sportif* »²⁴.

Il rappelle que, dans la loi des finances pour 2018, le FDVA devient l'outil de soutien aux associations que constituait auparavant la réserve parlementaire supprimée par la loi du 15 septembre 2017, et qu'en conséquence 25 millions d'euros sont alloués pour l'année 2018 au programme 163.

Il précise que les FDVA territoriaux, dans le cadre d'appels à projets départementaux, permettront aux associations sportives de bénéficier de subventions à destination du soutien des projets associatifs innovants ou du fonctionnement. Mais en seront exclues les demandes concernant les formations des bénévoles du secteur associatif sportif.

Le soutien à la formation des bénévoles du secteur associatif hors périmètre associatif sportif se poursuivra tel que dans le « *FDVA originel* ». Ainsi, dans le cadre du nouveau FDVA, les associations sportives, comme par le passé, ne pourront pas prétendre à une subvention pour la formation de leurs bénévoles.

²⁴ Cf. en annexe 3 le courrier du DJEPVA à la directrice des sports.

À la fin de son courrier, le DJEPVA ne manque pas de regretter que les nouvelles orientations du CNDS s'éloignent du financement de la formation des bénévoles sportifs, mais souligne que le FDVA ne pourra en aucune façon compenser cette évolution, malgré des besoins avérés.

La question de la prise en charge de la formation des bénévoles sportifs reste donc entière après le retrait des financements du CNDS.

2 LES MOYENS DU FONDS ET LES ACTIONS FINANCÉES

2.1 Les moyens financiers et humains du FDVA restent limités au regard de l'enjeu du soutien à la vie associative

2.1.1 Entre 2012 et 2017, des moyens en diminution sur le programme budgétaire « jeunesse et vie associative »

À la différence de son antéprédécesseur le FNDVA, le FDVA ne fait pas l'objet d'une individualisation budgétaire dans la loi de finances ; il constitue simplement une des composantes de l'action n°01 « développement de la vie associative » du programme budgétaire n°163 « Jeunesse et vie associative ». Son montant prévisionnel est indiqué dans la justification au premier euro du rapport annuel de performance annexé au projet de loi de finances (PLF), mais il est soumis à tous les aléas de la gestion budgétaire : mise en réserve et dégels de crédits, fongibilité avec les autres lignes du programme, dialogue de gestion pour l'élaboration des BOP²⁵ régionaux...

De ce fait, l'exécution budgétaire peut être sensiblement différente des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) ; ce fut notamment le cas en 2014 avec une consommation limitée à moins de 75 % de la dotation budgétaire initiale, des crédits ayant été redéployés au profit du service civique.

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution des crédits d'État alloués au FDVA, en dotation budgétaire initiale et en consommation, aux niveaux national et déconcentré.

Moyens budgétaires du FDVA (crédits de paiement en millions d'euros)							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Crédits ouverts en LFI	10,83	10,83	10,83	10,31	9,63	8,15	33,15
Crédits État consommés	9,30	9,39	8,06	8,83	7,90	7,51	
<i>dont au niveau national</i>	<i>3,53</i>	<i>3,84</i>	<i>3,36</i>	<i>4,12</i>	<i>3,33</i>	<i>3,11</i>	
<i>dont au niveau déconcentré</i>	<i>5,77</i>	<i>5,55</i>	<i>4,70</i>	<i>4,71</i>	<i>4,57</i>	<i>4,40</i>	

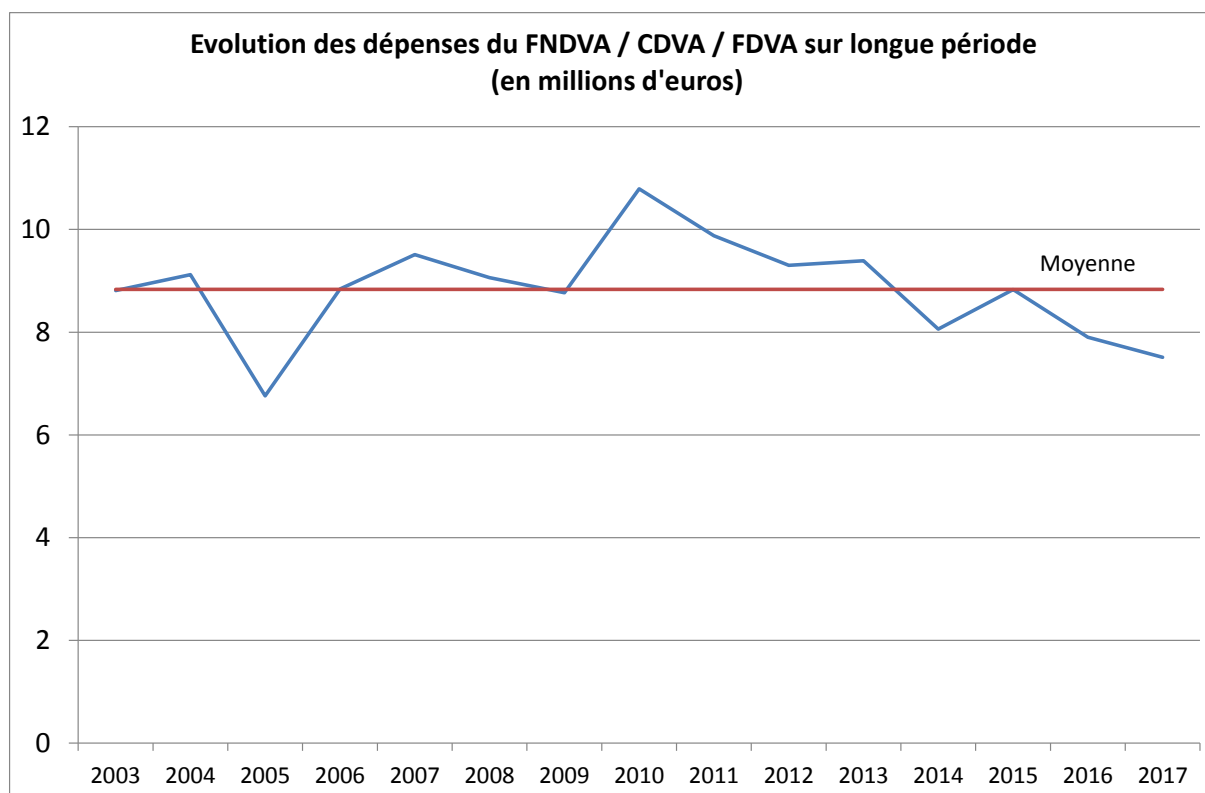
Source : Documents budgétaires et DJEPVA

On observe qu'entre 2012 et 2017, la dotation initiale du fonds a été réduite de - 25 % ; cependant, la baisse des crédits consommés n'est que de - 19 %, par suite d'une exécution plus proche des prévisions budgétaires. Toutefois, sur la même période, la baisse des crédits déconcentrés a atteint - 24 %, alors que celle des crédits nationaux a été limitée à - 12 % ; la tendance a donc été, jusqu'en 2017, de privilégier dans les arbitrages budgétaires l'enveloppe nationale par rapport aux enveloppes déconcentrées. Cette évolution défavorable au FDVA déconcentré est également liée à la possibilité ouverte aux responsables de BOP régionaux (les préfets de région) de répartir les crédits du programme 163 selon leurs priorités propres et non plus selon des notifications « fléchées » de l'administration centrale.

Sur longue période, on constate que les dépenses du FDVA et de ses prédécesseurs le CDVA et le FNDVA ont oscillé depuis 2003 autour d'une moyenne de 8,8 M€ (cf. graphique ci-après), avec une tendance à la diminution à partir de 2010. Cette relative constance du

²⁵ Budgets opérationnels de programme

montant des interventions de l'État en matière de formation des bénévoles (hors champ sportif) ne répond pas à l'accroissement du nombre de participations bénévoles dans les associations, tel que le met en évidence l'enquête du Centre d'économie de la Sorbonne citée *supra* (cf. 1.1).



Source : Documents budgétaires et DJEPVA

Les acteurs nationaux comme le Mouvement associatif regrettent que les crédits du FDVA sur la formation soient en baisse depuis quelques années malgré un besoin de formation de plus en plus important ne serait-ce que du fait de la création d'environ 70 000 nouvelles associations chaque année dans un monde de plus en plus complexe tant aux plans administratif que des sujets à traiter.

Le paysage budgétaire change radicalement en 2018, avec une multiplication par 4 de la dotation du fonds en raison de l'amendement de 25 M€ adopté lors de la discussion parlementaire. Les crédits du fonds seront désormais très majoritairement déconcentrés, puisque la totalité des moyens destinés à pallier la suppression de la réserve parlementaire sont répartis au niveau régional et départemental. Cependant, les nouveaux moyens alloués au FDVA ne sont pas destinés à la formation des bénévoles.

2.1.2 Une participation des conseils régionaux qui tend à diminuer et des espoirs d'apports privés qui ne se sont pas concrétisés

L'article 2 du décret n°2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au FDVA prévoit que sa dotation peut être augmentée par des fonds de concours en provenance de toutes personnes morales ou physiques. Cependant, depuis 2012, aucun fonds de concours n'a été ouvert sur le programme « jeunesse et vie associative » au bénéfice de la dotation du FDVA. Les espoirs de concours financiers extérieurs, notamment privés, ne se sont donc pas concrétisés.

Selon la DJEPVA, en 2017, environ un tiers des conseils régionaux abondaient l'enveloppe du FDVA, sans toutefois verser un fonds de concours au budget de l'État : la collectivité régionale conservait la gestion de ses crédits, tout en les consacrant à des actions complémentaires de celles financées par le FDVA.

La participation des collectivités territoriales, notamment les conseils régionaux, a cependant diminué de près de moitié entre 2012 et 2017, comme le montre le tableau suivant²⁶ :

Participation des collectivités territoriales au FDVA (en millions d'euros)					
2012	2013	2014	2015	2016	2017
1,36	1,67	1,47	1,37	0,88	0,73

Source : DJEPVA

Cette évolution peut être mise en relation avec les élections régionales fin 2015 et la réforme régionale au 1^{er} janvier 2016 : par exemple, alors que les anciennes régions Lorraine et Nord-Pas-de-Calais avaient noué de longue date un partenariat financier avec le FDVA, les nouvelles régions Grand-Est et Hauts-de-France n'ont pas, à ce jour, reconduit cette action.

Cependant, certaines régions ont fait le choix d'un partenariat étroit avec le FDVA. Par exemple, en région Nouvelle-Aquitaine, il a été décidé en 2017 de financer à parité (300 000 euros chacun) la formation des bénévoles entre le FDVA et le conseil régional. Il est procédé à une harmonisation des orientations par la rédaction et la publication d'une note d'orientation commune, ce qui simplifie les démarches pour les associations. La région et l'État se répartissent les champs d'intervention : le FDVA gère des projets locaux de formation alors que la région prend en compte les projets régionaux ou interdépartementaux. La région suit aussi les aides aux projets. Dans cette région le FDVA est la porte d'« entrée commune » pour toutes les associations, avec une instruction commune des dossiers instruits par la DRJSCS.

Il ressort des différentes auditions que, lorsque les acteurs associatifs locaux sont impliqués et que le conseil régional aide au financement de l'ingénierie d'appui, la politique publique menée s'avère plus efficace pour le développement de la vie associative dans toutes ses composantes.

S'agissant des conseils départementaux, les témoignages des agents des directions départementales mettent en exergue des niveaux de mobilisation très variables. Certaines collectivités départementales en difficulté financière se désengagent ; cette évolution peut apparaître contradictoire avec les intentions du décret du 8 juin 2018, qui intègre les représentants des conseils départementaux dans les commissions régionales et collèges départementaux du FDVA.

Préconisation 1 : Encourager la relance des partenariats entre l'État et les collectivités territoriales autour du FDVA, via la conclusion de conventions de répartition des compétences et des financements.

²⁶ Remarque méthodologique : ces montants ne concernent que la participation des collectivités territoriales complémentaire aux actions du FDVA et n'est pas représentative de l'effort global des collectivités en faveur du développement de la vie associative, qui est évidemment beaucoup plus important.

2.1.3 Des moyens humains particulièrement réduits au plan départemental

La gestion du FDVA au niveau national mobilise 3,8 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au sein de la DJEPVA (bureau du développement de la vie associative - SD1 B)²⁷. Au plan territorial, ce sont, en 2016, 17,2 ETPT au niveau régional et 12,3 ETPT au niveau départemental qui sont consacrés à la gestion du FDVA²⁸.

Si les effectifs mis en place au niveau régional peuvent paraître globalement adaptés (ils représentent environ 1 ETPT par région de métropole et d'outre-mer), il n'en est pas de même pour les moyens humains au niveau départemental, qui sont manifestement insuffisants pour faire face à l'afflux des demandes de subvention à traiter à partir de 2018, dans le cadre du FDVA « fonctionnement et innovation », ainsi que pour assurer l'animation des collèges départementaux prévus par le décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au FDVA.

Selon les informations recueillies par la mission lors de ses déplacements en région, ce nécessaire renforcement des effectifs départementaux a conduit, en 2018, à des redéploiements temporaires de personnels, ainsi qu'au recrutement d'agents sur des contrats de courte durée, dans la mesure permise par les emplois et crédits disponibles sur le BOP 124 au niveau régional.

2.1.3.1 Des ressources humaines en souffrance

Il est exprimé par les DDVA des difficultés à bien réaliser le traitement des dossiers dans les services départementaux de l'État, en raison de leur sous-dotation en ressources humaines sur la mission FDVA. Le pourcentage de temps de travail à consacrer par les agents sur les missions relatives aux dossiers du FDVA en est le témoignage : la mission a constaté lors de ses auditions que le temps consacré aux missions de DDVA fluctue de 10 % d'ETPT à un ETPT.

La mission rappelle à cet égard la préconisation n° 3 du rapport de la mission IGJS d'évaluation des dispositifs de soutien à la vie associative, notamment au plan territorial²⁹, selon laquelle la quotité de temps de service allouée à un DRVA ou un DDVA ne saurait être inférieure à un mi-temps.

Les dossiers à remplir sont complexes de par leur technicité et les agents ne savent pas, dans le cadre du nouveau FDVA, comment ils vont s'organiser pour accompagner les dossiers. Le traitement administratif s'avérant, selon les agents, « lourd »³⁰ cela induit donc une surcharge de travail à laquelle viennent s'ajouter ces problèmes de ressources humaines disponibles et de liaison entre le compte asso³¹ et OSIRIS³². Tout ceci engendre des difficultés de dépôt des dossiers pour les associations et d'instruction pour les services.

²⁷ Source : DJEPVA, réponse au questionnaire parlementaire pour le PLF 2018

²⁸ Source : DFAS, enquête activité des services déconcentrés 2017 via SIPERF

²⁹ Rapport IGJS n° 2016-M-20 – octobre 2016.

³⁰ Tenir compte, dans l'allocation des moyens humains et la définition des fiches de poste des DDVA, des nouvelles missions confiées au niveau départemental pour la gestion du FDVA « fonctionnement et innovation ».

³¹ Site de dépôt des demandes de subvention.

³² Application d'aide à l'instruction des dossiers de demande de subvention.

Préconisation 2 : Tenir compte, dans la définition des fiches de poste des DDVA et, surtout, dans l'allocation des moyens humains, des nouvelles missions confiées au niveau départemental pour la gestion du FDVA « fonctionnement et innovation ».

2.2 Les actions financées au titre de la formation des bénévoles

2.2.1 Les actions financées au niveau national

2.2.1.1 *Un appel à projets national très précis et détaillé*

La campagne nationale de financement du FDVA fait l'objet d'un appel à projet annuel. Ainsi, pour l'année 2018, l'appel à projets national a été mis en ligne le 17 décembre 2017 sur le site associations.gouv.fr, avec un dossier à adresser via le télé-service Compte association³³ ou par voie postale, pour le 9 mars 2018 au plus tard.

Cet appel à projet énonce des critères et principes de financement très précis et détaillés, comme en atteste le résumé ci-après.

Outre l'exclusion réglementaire des associations sportives, l'appel à projets exclut du bénéfice des aides du FDVA :

- a) les associations défendant et/ou représentant un secteur professionnel (tels les syndicats professionnels qui sont régis par le code du travail ou les associations dont les statuts et/ou l'activité témoignent d'une large part consacrée à la défense d'un secteur professionnel) ;
- b) les associations défendant essentiellement les intérêts communs d'un public adhérent (au regard de leur objet statutaire ainsi que de leurs activités réelles de lobbying) ;
- c) les associations qui seraient identifiées comme « para-administratives ».

Les formations éligibles à un financement national sont celles qui sont organisées au plan national ou interrégional (concernant au moins 2 régions ou départements d'outre-mer).

Les formations dites « spécifiques », tournées vers le projet associatif en lien avec l'objet de l'association, sont hiérarchisées par rapport aux formations dites « techniques » liées à l'activité ou au fonctionnement de l'association (exemples : formations juridique, comptable, gestion des ressources humaines, informatique...).

Les formations organisées uniquement sur le mode du « partage d'expériences » sont éligibles lorsqu'elles constituent un approfondissement de connaissances, sous réserve d'un descriptif précis des attendus et du déroulement d'une telle formation.

³³ <https://www.associations.gouv.fr/le-compte-asso.html>

Ne sont pas éligibles à une subvention :

- a) les formations qui bénéficient prioritairement à un individu, qu'elles aboutissent ou non à la délivrance d'un diplôme (BAFA, BAFD, PSC 1 et 2 ...) ;
- b) les formations liées au commerce et à l'industrie qui bénéficient aux individus membres de l'association ;
- c) les réunions des instances statutaires (conseil d'administration, assemblée générale), parce qu'elles ne constituent pas en elles-mêmes des formations ;
- d) les actions d'information sur le projet associatif, qu'il s'agisse d'activités relevant du fonctionnement courant de l'association, d'exposés, de colloques, d'universités d'été, de journées d'information et de réflexion sur le projet associatif... ;
- e) les actions de formation organisées à l'étranger.

Sont toutefois éligibles les actions de formation réalisées à l'occasion de colloques, d'universités d'été ou après des réunions des instances statutaires pour mettre à profit la présence de plusieurs membres de l'association, sous réserve que leur programme, explicitement différencié du reste de la manifestation ou de la réunion statutaire, vise à soutenir l'acquisition de compétences des bénévoles et que ce programme soit précis en termes de publics cibles, de contenus, d'objectifs poursuivis, de modalités de formation et de budget.

S'agissant du public visé par les formations :

- 1° seuls sont pris en compte les bénévoles de l'association impliqués dans le projet associatif et exerçant (ou sur le point d'exercer) des responsabilités (élus, responsables d'activités). Lorsque l'action de formation s'adresse également à des salariés ou à des volontaires, seuls les bénévoles qui répondent aux caractéristiques ci-dessus sont pris en compte ;
- 2° sont exclus les bénévoles intervenant de façon ponctuelle dans l'association et les bénévoles en phase de découverte de l'association ;
- 3° le nombre de bénévoles impliqués que l'association se propose de former sur une année ne doit pas dépasser un cinquième du nombre total de bénévoles déclarés par l'association ;
- 4° une session de formation doit accueillir au minimum un groupe d'au minimum 12 et au maximum 25 stagiaires bénévoles, sauf dérogation dûment justifiée.

S'agissant du déroulement des actions de formation :

- 1° la formation technique peut être comprise entre ½ journée (3 heures minimum) et 2 ou 5 jours en considération du niveau de maîtrise de la compétence requis pour assister à la formation : initiation (2 jours maximum), approfondissement (5 jours maximum) ;
- 2° la formation spécifique peut être comprise entre ½ journée (3 heures minimum) et 5 jours ;

- 3° la formation organisée sur le mode du « partage d'expériences » est limitée à 1 journée d'approfondissement ; le niveau initiation est exclu, la modalité étant non pertinente pour l'initiation ;
- 4° la durée d'une action de formation peut être fractionnée par modules de 2 ou 3 heures, afin de tenir compte des contraintes des bénévoles, qui ne sont souvent disponibles qu'en soirée ou en fin de semaine ;
- 5° une action de formation peut prévoir plusieurs sessions identiques, sous réserve que le nombre de bénévoles à former le justifie ;
- 6° les actions de formation présentées doivent se dérouler entre le 1er janvier et le 31 décembre 2018, un report de quelques semaines pouvant être autorisé dès lors qu'il est demandé par écrit avant la fin de l'année 2018.

S'agissant des modalités financières :

- 1° les actions de formation proposées aux bénévoles doivent être en principe gratuites. Si des coûts sont facturés au stagiaire pour la session, ils doivent correspondre aux prix des prestations accessoires à la formation telles que les repas, nuitées ou déplacements ;
- 2° l'aide du FDVA est calculée sur la base d'une journée égale à au moins 6 heures ; un forfait-subvention de 700 € par jour est appliqué quel que soit le nombre de bénévoles formés au cours de la session dans le respect des seuils précisés supra. Il peut être fractionné par moitié, soit 350 € pour 3 heures de formation ;
- 3° des sources de financement complémentaires pourront provenir de fonds publics ou privés d'origine nationale ou internationale ainsi que des bénéficiaires de la formation. Toutefois, le total des fonds publics sera écrêté à 80 % du coût de l'action de formation et la participation financière demandée aux bénévoles ne pourra être que symbolique (10 € maximum, hors repas notamment) ;
- 4° le bénévolat est pris en compte dans le taux des ressources privées (internes et externes soit 20 %) dès lors qu'il aura fait l'objet en amont d'une valorisation réglementaire dans les documents comptables que produit l'association pour l'exercice écoulé ;
- 5° les associations qui ont pris l'initiative de prévoir un plan pluriannuel de formations récurrentes de leurs bénévoles pourront le préciser dans leur demande. Les actions de formation concernées seront alors hiérarchisées par rapport aux actions non répétitives.

L'association doit établir une fiche descriptive pour chaque action de formation dont elle demande le financement. Le programme détaillé heure par heure de chaque action doit impérativement être joint.

Un budget prévisionnel détaillé doit également être établi pour chaque action de formation.

Les associations ayant bénéficié d'une subvention du FDVA au cours de l'année précédente doivent joindre à l'appui de leur dossier le compte rendu financier des actions précédemment financées.

La DJEPVA a remis à la mission une fiche d'aide à l'instruction des dossiers qui comporte 42 cas de non éligibilité ou de réduction de la demande de subvention, chacun affecté d'un code, qui est ensuite reporté sur le document de synthèse des propositions de financement relatives aux projets d'actions de formation remis au comité consultatif en vue de recueillir son avis.

Le décret de 2011 relatif au FDVA, comme celui de 2018, prévoit que les membres du comité consultatif ne peuvent prendre part à une délibération concernant l'attribution d'une association avec laquelle ils entretiennent un lien. La DJEPVA a indiqué à la mission que le règlement intérieur prévoyait des déclarations d'intérêts personnels des membres ; cependant, à la date de rédaction du présent rapport, le recueil de ces déclarations n'était pas achevé. Elle précise qu'il n'est jamais arrivé que les membres du comité interviennent en séance sur les subventions concernant les associations avec lesquelles ils sont liés.

Pour autant, la mission constate que plusieurs membres du comité consultatif national sont liés, en tant que bénévoles ou salariés, à des associations bénéficiaires des fonds du FDVA et que les comptes rendus des séances du comité ne font jamais référence à un retrait de ces membres à l'occasion de l'examen du document de synthèse des financements du FDVA national, comportant l'attribution de subventions aux associations avec lesquelles ils entretiennent des liens.

2.2.1.2 Les associations financées

Le tableau ci-après présente des données agrégées pour le financement du FDVA national entre 2014 et 2018 :

Panorama du financement national du FDVA "formation des bénévoles"						
	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
Nombre de demandes déposées	295	324	318	295	405	327
Dont reçues par voie électronique	NC	21	57	77	168	
% de demandes dématérialisées	ND	6%	18%	26%	41%	
Montant total des demandes (en €)	6 500 000	7 200 000	6 900 000	6 900 000	7 000 000	6 900 000
Nombre de journées de formation demandées	9 640	10 551	10 000	10 130	NC	10 080
Nombre de bénévoles à former demandés	101 050	108 000	108 000	106 500	NC	105 888
Dont dossiers relevant du niveau régional	13	16	15		100	
Dont dossiers non éligibles	11	17	15	12	18	
Dont dossiers arrivés hors délai	14	4			4	
Nombre de subventions accordées	250	285	285	278	285	277
Taux de satisfaction en % de subventions accordées	85%	88%	90%	94%	70%	84%
Montant total des subventions accordées (en €)	3 407 200	3 555 500	3 375 750	3 208 900	3 246 250	3 358 720
Taux de satisfaction en % des demandes financières	52%	49%	49%	47%	46%	49%
Nombre de journées de formation	4 880	5 000	4 800	4 600	4 635	4 783
Taux de satisfaction en % de journées de formation	51%	47%	48%	45%	ND	48%
Nombre de bénévoles formés	69 700	70 429	66 333	59 800	65 000	66 252
Taux de satisfaction en % de bénévoles formés	69%	65%	61%	56%	ND	63%

Source : DJEPVA, traitement mission

Le nombre moyen de demandes de subvention déposées est de 327 ; ce niveau a été largement dépassé en 2018 (405 demandes), en raison d'un afflux de demandes

dématérialisées (161) via le compte asso, dont bon nombre (91) concernaient en fait le FDVA régional et ont dû être réorientées.

S'agissant des demandes par voie électronique (e-subvention entre 2015 et 2017, le compte asso depuis 2018), leur nombre a fortement crû en 4 ans ; elles restent cependant minoritaires au niveau national, les associations privilégiant le dépôt d'un dossier « papier ». La DJEPVA a noté en 2017 devant le comité consultatif national que : « *Parmi ces dossiers dématérialisés, les dossiers non recevables ou à rediriger vers un fonds régional sont assez nombreux (la moitié). Souvent, ils sont succincts voire mal renseignés. Je lance cette alerte à vous représentants des associations, la simplification informatique ne doit pas entraîner un appauvrissement des contenus !* »

Le montant total des demandes en moyenne annuelle est de 6,9 M€, pour environ 10 000 bénévoles à former au travers d'un peu plus de 100 000 journées de formation souhaitées.

En moyenne 84 % des demandes font l'objet d'une réponse positive (mais pas forcément au niveau demandé) ; après déduction des dossiers réorientés vers le niveau régional, des dossiers inéligibles et des dossiers arrivés hors délai, le taux de réponse positive avoisine 100 % des dossiers recevables³⁴. La sélectivité est donc très faible pour les dossiers de niveau national.

En termes financiers, l'enveloppe disponible permet de faire face à environ 50 % des demandes présentées ; le taux de satisfaction est du même ordre pour le nombre de journées de formation demandées³⁵ ; le taux de satisfaction en nombre de bénévoles formés dépasse quant à lui les 60 %.

Quelle répartition des subventions entre bénéficiaires ?

La mission a établi un récapitulatif des attributions de subvention de niveau national pour les actions de formation des bénévoles de 2012 à 2018.

Ce récapitulatif fait apparaître 424 associations financées, qui ont obtenu pour la période de 7 ans sous revue 1 859 subventions pour un montant moyen de 13 162 € (en moyenne 266 subventions accordées chaque année). Sur la période de 7 ans considérée, chaque association financée a été subventionnée en moyenne 4,4 fois, ce qui montre le caractère récurrent des attributions de subventions du FDVA national.

Le montant moyen d'une subvention n'est toutefois pas représentatif, dans la mesure où la répartition des subventions entre associations est très inégalitaire, avec des subventions dont le montant s'étale entre 200 € et 182 350 €. Le calcul du coefficient de Gini³⁶ confirme cette

³⁴ Voire dépasse 100 % en raison de l'indulgence de l'administration, à qui il arrive de financer des projets régionaux lorsque ceux-ci sont hors délai pour l'appel à projets régional ou de « rattraper » des dossiers arrivés hors délais.

³⁵ Ce qui s'explique aisément en raison du forfait de 700 € par journée de formation.

³⁶ Le coefficient de Gini est couramment utilisé pour mesurer les écarts de richesse dans une population ; il est égal à la moitié du quotient entre la moyenne des écarts de richesse en valeur absolue entre deux membres de la population et la moyenne de la richesse de la population.

très forte inégalité, avec un niveau de 0,73 pour le cumul des subventions reçues entre 2012 et 2018 (un coefficient supérieur à 0,6 signifie une très forte inégalité).

Pour illustrer cette inégalité, on notera que les 28 associations les plus subventionnées par le FDVA national sur la période 2012-2018 cumulent plus de 50 % de l'enveloppe nationale du fonds ; leur liste est donnée dans le tableau ci-après :

Montant des subventions accordées par le FDVA national aux 28 associations les plus soutenues pour la formation des bénévoles entre 2012 et 2018 (en euros)

Nom	Sigle	Secteur	Total 2012-2018
Restaurants du cœur		Social et solidarité	1 182 338
Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques	FCPE	Éducation et enseignement	955 150
La ligue de l'enseignement	LIGUE	Éducation et enseignement Jeunesse et éducation populaire	746 550
Secours populaire français	SPF	Social et solidarité	730 100
Animafac	ANIMAFAC	Éducation et enseignement	704 444
Croix Rouge française	CRF	Social et solidarité, Santé	686 000
Association de la fondation étudiante pour la ville	AFEV	Social et solidarité	552 300
Association des paralysés de France	APF	Social et solidarité	516 250
Fédération des associations générales étudiantes	FAGE	Éducation et enseignement	488 600
Les petits frères des pauvres		Social et solidarité	472 150
Confédération nationale des foyers ruraux et associations de développement et d'animation du milieu rural	CNFR	Développement local rural	431 200
Scouts et Guides de France	SGDF	Jeunesse et éducation populaire	430 500
Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active	CEMEA	Jeunesse et éducation populaire	393 050
Confédération nationale des associations familiales catholiques	CNAFC	Social et solidarité	376 950
Groupeement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées	GENEPI	Social et solidarité	341 950
AIDES - Fédération nationale	AIDES	Santé	341 600
Association nationale des Visiteurs de Prison	ANVP	Social et solidarité	291 900
Concordia		Solidarité internationale	287 350
Confédération nationale des junior-entreprises	CNJE	Économie et développement local	278 600
Éclaireuses et éclaireurs de France	EEDF	Jeunesse et éducation populaire	272 650
Confédération nationale du logement	CNL	Social et solidarité	268 800
Planète Sciences	PLANETE	Jeunesse et éducation populaire	255 350
Fédération nationale Avenir et joie - jeunesse ouvrière chrétienne	AEJ JOC	Jeunesse et éducation populaire	226 450
Collectif interassociatif sur la santé ^{NOTA}	CISS	Santé	225 000
Union Rempart	REMPART	Culture et patrimoine	217 700
Jeunesse au plein air	JPA	Jeunesse et éducation populaire	214 100
Culture et liberté	CEL	Jeunesse et éducation populaire	213 500
Association française contre les myopathies	AFM	Santé	207 200

^{NOTA} : Le CISS, désormais intégré à France assos santé, n'est plus éligible aux aides du FDVA en 2018.

Source : DJEPVA, traitement mission

On note que ce groupe des 28 associations les plus subventionnées recouvre une diversité de secteurs d'activité, avec une prépondérance du champ social et de la solidarité, de la jeunesse et de l'éducation populaire et, dans une moindre mesure, de l'éducation et de l'enseignement ainsi que de la santé, ce qui confirme le caractère interministériel du dispositif.

Quel renouvellement des associations bénéficiaires ?

La DJEPVA identifie chaque année entre 20 et 30 « nouvelles » associations, qui n'ont jamais déposé de demande au FDVA national auparavant, soit moins de 10 % des dossiers déposés.

Il est possible de calculer plus précisément le taux de renouvellement (*turn over*) des associations subventionnées, en identifiant chaque année le nombre des associations subventionnées qui ne l'étaient pas l'année précédente et, symétriquement, le nombre des associations subventionnées l'année précédente qui ne le sont pas l'année considérée³⁷.

Sur la période 2012-2018, ce taux de renouvellement s'élève à 17 % par an, ce qui pourrait laisser croire à un renouvellement intégral de la liste des associations subventionnées en 6 ans. Tel n'est cependant pas le cas : 133 associations ont reçu une subvention chaque année entre 2012 et 2018, ce qui représente 31 % du nombre des associations subventionnées, mais 80 % du montant des subventions accordées.

Une part prépondérante de l'enveloppe nationale des subventions du FDVA est donc attribuée à un « noyau dur » d'associations émergeant chaque année à ce dispositif.

2.2.2 Les actions financées au niveau territorial

L'utilisation des crédits déconcentrés du FDVA a été régie par la circulaire N° DJEPVA/DJEPVAB2/2012/15 du 29 février 2012, complétée pour l'exercice 2013 par la circulaire N° DJEPVA/B2/2012/403 du 19 décembre 2012, ces deux textes étant désormais abrogés et remplacés par l'instruction N° DJEPVA/SD1B/2018/075 du 15 mai 2018³⁸.

Il ne sera pas traité dans la présente sous-partie des subventions destinées au financement global de l'activité d'une association ou la mise en œuvre de projets ou d'activités qu'elle a créés dans le cadre du développement de nouveaux services à la population, la campagne de subvention 2018 correspondante étant encore en cours à la date de rédaction du présent rapport.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble des bilans des campagnes régionales du FDVA pour les années 2012 à 2017, tels que la DJEPVA les a établis (il n'est pas tenu compte dans les moyennes de l'année 2012, pour laquelle les données sont partielles).

³⁷ Le taux de renouvellement est égal à la moitié du quotient de la somme du nombre des associations subventionnées qui ne l'étaient pas l'année précédente et du nombre des associations subventionnées l'année précédente qui ne le sont pas l'année considérée, divisée par le nombre des associations subventionnées l'année précédente.

³⁸ Curieusement, la date portée sur l'instruction est antérieure à celle de la publication du décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au FDVA

Bilan des campagnes de financement du FDVA régional de 2012 à 2017

	2012 (partiel)	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2013-2017
Nombre d'associations ayant déposé un dossier	1 929	1 905	1 846	1 829	1 927	1 936	1 889
dont % d'associations agréées JEP	48%	50%	43%	48%	42%	45%	46%
Nombre d'associations subventionnées	1 415	1 647	1 582	1 621	1 639	1 630	1 624
% de réponses positives	73%	86%	86%	89%	85%	84%	86%
dont % d'associations agréées JEP	54%	54%	46%	49%	43%	46%	48%
dont % de "petites" associations	ND	36%	38%	41%	44%	42%	40%
Nombre d'actions demandées	6 294	5 664	5 678	5 181	5 093	4 826	5 288
dont actions de formation	NC	5 555	5 541	5 048	5 030	4 720	5 179
dont nouveaux services à la population	NC	109	137	133	63	106	110
Nombre d'actions non éligibles	740	500	330	798	1 180	1 197	801
% de non éligibilité	12%	9%	6%	15%	23%	25%	15%
Nombre d'actions éligibles non financées	1 096	973	628	408	170	250	486
% de refus de financement	17%	17%	11%	8%	3%	5%	9%
Nombre d'actions financées	4 458	4 191	3 958	3 975	3 743	3 349	3 843
% de réponses positives	71%	74%	70%	77%	73%	69%	73%
dont actions de formation	4 305	4 137	3 884	3 890	3 720	3 319	3 790
% de réponses positives	ND	74%	70%	77%	74%	70%	73%
dont nouveaux services à la population	153	54	74	85	23	30	53
% de réponses positives	ND	50%	54%	64%	37%	28%	46%
Nombre de bénévoles à former demandé	NC	148 823	151 234	161 792	155 175	149 228	153 250
Nombre de bénévoles à former retenu	101 697	104 800	113 272	108 571	101 667	98 972	105 456
% de réponses positives	ND	70%	75%	67%	66%	66%	69%
Nombre de journées de formations demandées	NC	29 525	45 105	20 790	22 523	29 486	29 486
Nombre de journées de formation retenues	11 661	17 678	33 620	11 098	14 131	19 070	19 119
% de réponses positives	ND	60%	75%	53%	63%	65%	63%

NC : non communiqué, ND : non déterminé

Source : DJEPVA, retraitement mission

On observe qu'environ 1 900 associations déposaient chaque année un dossier au FDVA régional, dont en moyenne 86 % obtenaient une réponse positive à leur demande de financement (pas forcément à la hauteur demandée), ce qui constitue un taux de satisfaction élevé.

Un peu moins de la moitié de ces associations étaient agréées « Jeunesse et éducation populaire », ce qui confirme le caractère interministériel de ce dispositif.

En moyenne 40 % des associations subventionnées étaient de « petites » associations, employant au maximum 2 salariés. Ce ratio correspond à un des indicateurs de performance du programme budgétaire 163 « Jeunesse et vie associative ». L'objectif fixé pour 2018 (42 %) est déjà atteint en 2017 et la cible 2020 est de 46 %. Il convient toutefois de relativiser la portée de cet indicateur :

- nombre des associations subventionnées au niveau local sont des représentations régionales ou départementales de grands réseaux associatifs, même si elles n'emploient pour leur propre compte que peu ou pas de salariés ;
- selon l'INSEE, près de 95 % des associations répondent au critère d'employer au plus 2 salariés ; un taux cible de 46 % n'est donc pas particulièrement exigeant ;
- enfin, au regard des écarts qui existent entre les montants de financement, 42 % du nombre des subventions peuvent signifier bien moins de 42 % de l'enveloppe financière...

En moyenne, 15 % des actions demandées sont déclarées inéligibles ; on note cependant que ce taux est en forte hausse sur la période récente (25 % en 2017), ce qui peut être mis en relation avec l’afflux des demandes par voie dématérialisée (le compte asso, cf. supra) ; symétriquement, le taux de refus des actions éligibles, en moyenne de 9 %, a récemment diminué (5 % en 2017). Globalement, 73 % en moyenne des actions dont le financement est demandé reçoivent une réponse positive.

Le décret de 2011 relatif au FDVA, comme celui de 2018, prévoit que les membres de la commission régionale ne peuvent prendre part à une délibération concernant l’attribution d’une association avec laquelle ils entretiennent un lien. Les instructions de 2012 et de 2018 demandent, pour permettre le respect de cette règle, que les membres de ces comités déposent des déclarations d’intérêts personnels ; cependant, la mission a pu constater, lors de ses déplacements en région, que cette disposition n’était pas toujours respectée. Il importe qu’elle le soit à l’avenir de façon rigoureuse pour les collèges départementaux et les commissions régionales et que les procès-verbaux de ces instances fassent état des « déports » des membres qui ont un intérêt personnel à une délibération.

Préconisation 3 : Formaliser le processus de prévention des conflits d’intérêts au sein des instances consultatives du FDVA de niveau national, régional et départemental, en faisant respecter l’obligation de déposer une déclaration d’intérêts et en mentionnant systématiquement dans les procès-verbaux de ces instances les « déports » des membres personnellement intéressés à une délibération.

2.2.2.1 Le financement des actions de formation des bénévoles

Les circulaires et instruction de 2012 et 2018 prévoient l’édiction au niveau régional d’une note d’orientation relative à l’appel à projets pour la formation des bénévoles, fixant les priorités régionales. Cette note doit être cohérente avec les principes d’éligibilité des actions fixés par la note d’orientation nationale ; elle peut toutefois s’écarter de cette dernière, notamment sur les modalités de financement. C’est ainsi que plusieurs régions ont choisi de revoir à la baisse le financement forfaitaire d’une journée de formation (par exemple : 550 € à 650 € par journée en Grand-Est en 2018, 500 € par jour en Hauts-de-France en 2017, au lieu de 700 € par jour au niveau national). L’effectif minimal de 12 participants à une action de formation peut aussi être ajusté à la baisse selon le contexte local (10 stagiaires en Grand-Est en 2018).

Les appels à projets régionaux sont annoncés et publiés sur le site *associations.gouv.fr*.

S’agissant de la complémentarité avec les actions financées par les collectivités territoriales, les instructions nationales invitent à clairement distinguer la logique de subvention - qui est celle du FDVA - de celle des marchés publics de formation, qui peut être adoptée par certains conseils régionaux. Elles rappellent que les actions proposées au financement du FDVA doivent être construites par les associations dans le cadre de leur projet associatif, sont destinées prioritairement à leurs propres bénévoles et en principe d’accès gratuit ou à coût symbolique pour les bénévoles concernés. Cette approche se distingue de celle des plateformes de formation de bénévoles résultant d’une commande publique dans le cadre d’un marché de prestations, auquel les associations peuvent répondre, concurremment à d’autres organismes de formation du secteur marchand.

Les associations et têtes de réseau rencontrées ont souvent qualifié de « lourd » le processus administratif de gestion des subventions du FDVA. Ce terme sera aussi employé par le HCVA, considérant que la démarche pour l'obtention d'une subvention du FDVA, gérée par action de formation, induit beaucoup de travail administratif pour peu d'argent à l'arrivée. Pour eux, le système actuel est extrêmement chronophage car il impose une grosse charge administrative de façon répétitive et technique. Par ailleurs pour le Réseau national des maisons des associations (RNMA), il existerait deux types de bénéficiaires, constitués, d'une part, de petites associations et, d'autre part, de « porteurs lourds », ce qui les amène à considérer qu'un traitement différencié pourrait être défini selon le profil associatif présenté afin de faciliter l'accès au dispositif aux petites et moyennes associations qui disposent de moyens de gestion administrative limités. Certaines de ces associations, faute de connaissances, de compétences ou d'ingénierie n'ont pas recours au dispositif. Le dossier de candidature au FDVA pour ce type de structures est là aussi décrit comme trop lourd à remplir pour un financement trop réduit, de quelques centaines d'euros, avec pour conséquence que certaines petites associations, qui pourtant assurent des actions de formations pour leurs bénévoles, ne sollicitent pas de financement FDVA.

Le RNMA ajoute qu'il y aurait nécessité d'adapter la temporalité de la mise en œuvre du FDVA, l'annonce tardive de l'octroi du financement, parfois après l'été pour une mise en œuvre des formations par les associations sur l'année civile, ne facilitant pas cette dernière³⁹.

Entre le moment du dépôt des demandes de subvention et le moment prévu pour l'organisation de la formation s'écoulerait généralement une période d'environ 7 mois, temps durant lequel beaucoup de choses sont susceptibles d'évoluer.

Enfin, le nombre restreint de ressources humaines amène les agents à gérer « en flux tendus »⁴⁰ les dossiers de demandes de subventions au titre du FDVA, ce qui n'est pas favorable à une communication dynamique autour du dispositif.

2.2.2.2 Le financement de la mise en œuvre, dans leur phase de lancement, de projets ou d'activités créés par une association dans le cadre du développement de nouveaux services à la population

De 2012 à 2017, le FDVA pouvait apporter à titre complémentaire, au plan régional, un soutien financier, à titre non reconductible, à la mise en œuvre, dans leur phase de lancement, de projets ou d'activités créés par une association dans le cadre du développement de nouveaux services à la population.

La circulaire de 2012 demande que ces subventions fassent l'objet d'un appel à projets spécifique, distinct de celui concernant la formation des bénévoles.

³⁹ Selon le RNMA : « soit celles-ci anticipent l'octroi du financement mais prennent ainsi un risque financier dans le cas où elles n'obtiendraient pas le financement, soit elles attendent l'annonce de l'octroi pour mettre en œuvre les formations mais cela se fait sur un temps restreint. Il conviendrait donc d'adapter le calendrier du dispositif pour permettre une mise en œuvre plus efficace ».

⁴⁰ Il sera précisé à la mission : « on ne communique qu'une seule fois et on ne relance pas car on n'a pas le temps. »

Cette modalité d'intervention, intégrée depuis 2018 au FDVA « ex-réserve parlementaire », est restée résiduelle de 2012 à 2017 : ce sont en moyenne une cinquantaine d'actions par an qui ont été financées pour l'ensemble des régions, avec une nette diminution en 2016 et 2017 (moins d'une trentaine de subventions). Le taux de réponse positive, qui était de 50 % des demandes en 2013, est tombé à 28 % en 2017.

2.2.3 Des modalités de financement qui méritent d'être revisitées

2.2.3.1 L'expérimentation de la pluri annualité et son évaluation

La fréquente reconduction année après année des subventions pour la formation des bénévoles, notamment sur l'enveloppe nationale, plaide pour la mise en œuvre d'un dispositif de conventions pluriannuelles, fondées sur un programme pluriannuel de formation, au moins pour les principales associations, régulièrement bénéficiaires de subventions du FDVA.

Pour le Mouvement Associatif comme pour la Croix Rouge⁴¹ et le HCVA il faudrait aller vers des processus de pluri-annualité au niveau national pour les têtes de réseaux qui assurent des missions de formation des bénévoles, tout en laissant une marge de manœuvre suffisante pour soutenir ponctuellement d'autres organisateurs de formations, qui ne peuvent ou ne souhaitent entrer dans une programmation pluriannuelle. Cela impliquerait un autre mode de fonctionnement, tant au niveau national qu'au plan territorial, ainsi qu'une simplification du traitement des dossiers.

Lors des auditions menées en régions par la mission, la question de la pluri-annualité est envisagée positivement par les services rencontrés pour les actions récurrentes avec programmes dans la durée. Par contre pour les actions ponctuelles, cela ne leur paraît pas envisageable au regard du peu de visibilité à moyen terme sur les projets des associations.

Les interlocuteurs rencontrés soulignent que la pluri-annualité obligerait les têtes de réseaux ou les grosses associations à construire une stratégie de formation dans la durée, ce qui serait positif. Certains acteurs se montrent toutefois prudents sur la capacité des associations à s'inscrire dans une telle pluri-annualité, même si beaucoup d'associations, pour avoir un volant suffisant de bénévoles à former, montent des actions sur un cycle de 2 ans.

Une expérimentation de la pluri-annualité des subventions de l'enveloppe nationale, fondée sur des conventions d'objectifs et de performance d'une durée de 3 ans portée par la suite à 4 ans, a été engagée par la DJEPVA en 2015 avec 4 associations volontaires, sélectionnées pour leur diversité de situation (taille, emplois, secteurs), ainsi qu'au regard du renouvellement régulier de leur plan de formation, à hauteur d'environ 25 % des actions par an : les Scouts et guides de France (SGDF), le Mouvement rural de la jeunesse chrétienne (MRJC), la Confédération des associations de culture et de communication (COFAC) et l'Union des familles laïques (UFAL).

⁴¹ L'expérimentation de la pluri-annualité est, selon le Mouvement associatif, une bonne initiative car elle favoriserait les planifications et parcours de formations. La Croix Rouge prône quant à elle la nécessité de simplifier l'approche actuelle et serait plutôt favorable à l'entrée dans un dispositif de conventions pluriannuelles.

L'idée était de passer d'une logique de catalogue d'actions de formation à la construction de parcours de formation correspondant à la stratégie de développement de l'association et aux différents publics de bénévoles. Par ailleurs, l'association signataire d'une convention pluriannuelle bénéficie en début d'année d'un versement de 50 % du montant de sa subvention prévisionnelle, ce qui facilite la gestion de sa trésorerie.

L'évaluation de cette expérimentation est actuellement en cours et a donné lieu à une réunion entre la DJEPVA et les 4 associations concernées fin septembre 2018. La question sera ensuite évoquée avec les référents régionaux du FDVA en novembre, puis discutée au comité consultatif national en décembre, en vue de la rédaction de l'appel à projets 2019.

La DJEPVA, sollicitée par la mission, indique que l'appréciation de l'expérimentation de la pluri annualisation est positive, tant de la part des associations que de l'administration, au regard de la simplification administrative et de la sécurisation financière qu'elle apporte. Elle note toutefois que certaines associations parties prenantes de l'expérimentation ont réduit le taux de renouvellement de leur plan de formation, du fait qu'elles ne devaient pas redéposer chaque année un dossier décrivant chacune de leurs actions de formation. Elle souligne également l'allègement des dossiers de demande annuels durant la période de validité de la convention, du fait qu'il y a peu de pièces nouvelles à produire.

La DJEPVA n'envisage pas à ce jour de généraliser la pluri-annualité, celle-ci n'étant pas adaptée à toutes les associations (en raison de leur taille, ou de leur capacité à se projeter sur plusieurs années). Elle se propose d'étendre progressivement la pluri-annualisation, en se calant sur le calendrier de renouvellement des plans de formation des associations.

2.2.3.2 La prise en compte des formations à distance et du e-learning

La note d'orientation du FDVA national, comme les instructions de 2012 et de 2018 pour le FDVA déconcentré fixent des règles très précises pour le financement des actions de formation, visant des formations en présentiel, pour des groupes de 12 à 25 bénévoles, sur des durées de 6 heures par jour, éventuellement fractionnables.

De toute évidence, ces modalités se prêtent mal au financement de formations à distance et de *e-learning* tel que les MOOC⁴², qui sont pourtant appelés à prendre une importance croissante dans les années à venir, même s'ils ne peuvent se substituer en totalité aux formations en présentiel, notamment en raison des échanges interpersonnels que permettent celles-ci.

Pour le Réseau national des maisons des associations (RNMA), le FDVA devrait permettre de financer des modalités d'actions de formation plus diversifiées. La formation en ligne est un moyen d'accès à des publics éloignés et les associations doivent être aidées et accompagnées pour répondre au défi du *e-learning*. Il est mis en avant le problème de son financement, qui a été impossible à résoudre de façon satisfaisante jusqu'à présent. La Croix rouge regrette que le *e-learning* soit traité de la même façon que les autres modes de

⁴² Cours ouverts massivement en ligne

formations car il est plus coûteux et, de ce fait, mériterait un traitement particulier⁴³. Le même écho est porté par le Mouvement Associatif, qui souhaite une évolution de la prise en considération des formations à distance sur des secteurs spécifiques.

Quelques expériences de *e-learning* sont menées dans certains territoires (CDOS 54 ; CRIB Champagne, Maison des associations d'Amiens avec la DRJSCS et la région⁴⁴). Toutefois, les acteurs de terrain expriment la nécessité de ne pas perdre les bénéfices induits par les rencontres et le partage liés au présentiel. Dans la région Grand-Est les représentants associatifs sont partisans de la formation en présentiel considérant que cette dernière crée une dynamique entre les bénévoles. Bien que le *e-learning* ait des avantages pour ce qui est des formations à contenus techniques comme la comptabilité et la gestion financière, le présentiel présenterait pour d'autres thèmes une interactivité que le *e-learning* ne peut offrir.

Dans les formations à distance et dans les projets novateurs à connotation numérique, il est mentionné que les technologies dépendantes du réseau posent problème pour les formations en milieu rural (« zones blanches »).

2.2.3.3 Les formations mutualisées et les plateformes de formation

Le financement du FDVA est aujourd'hui largement fondé sur le principe d'une association financée pour la formation de ses propres bénévoles. Cette conception est un frein au financement d'actions de formations mutualisées entre plusieurs associations dans une démarche territoriale, ainsi qu'au financement de plateformes de formations de bénévoles portées, hors secteur marchand, par des organismes d'appui à la vie associative (maisons des associations, points d'appui à la vie associative, CRIB...).

Un travail collaboratif plébiscité par les acteurs de terrain

Les acteurs de terrain expriment la volonté de disposer d'une plateforme de formation commune à l'échelon régional, car les enjeux sont nombreux au niveau des contenus, de la couverture territoriale, au niveau pédagogique, mais aussi du *e-learning*. Afin d'aller au-delà du financement de la formation en présentiel, il est évoqué la nécessité de remettre en cause le financement forfaitaire à la journée.

Certains souhaiteraient voir inscrire la question de la coopération inter-associative dans le nouveau FDVA, ce qui est possible au regard de l'instruction du 15 mai 2018, mais pas pour les projets concernant la formation des bénévoles (cf. *infra* 2.4.2).

Pour le Mouvement Associatif, le FDVA est dans une logique de catalogue action par action, aussi il est exprimé le souhait de voir évoluer l'appel à projets. Il est regretté que ce dernier ne prenne pas en compte les mutualisations entre associations et que le dossier *Cerfa* se prête mal à cette évolution. Quant à la Croix rouge, elle considère que le FDVA devrait arriver à porter les dynamiques inter-associatives et un constat de regrets est posé sur le traitement

⁴³ Selon la responsable du département des activités bénévoles de la Croix Rouge, la construction d'une plateforme *e-learning* pour une formation est évaluée à 30 000 €. Pour un MOOC, il conviendrait de décupler ce montant.

⁴⁴ www.formationsdesbénévoles.maam.fr

actuel de la mutualisation qui n'est pas bénéfique pour les associations qui essaient de construire des actions communes⁴⁵.

Pour permettre une évolution – prudente – en ce sens, l'instruction 2018 comporte en son annexe 1 un alinéa pour le moins ambigu : « *La mutualisation des formations doit être favorisée localement pour répondre à un contexte particulier et amorcer une mutualisation régionale des formations transversales administratives ou techniques, voire de quelques formations spécifiques à un réseau. Toutefois, cette mutualisation ne doit pas interdire à de petites associations, en raison de leur contexte local, de bénéficier de formations éligibles qui portent plus spécifiquement sur leur projet associatif. Dans ce contexte, vous veillerez à la fois à l'adaptation de la mise en place de ces formations et à la recherche de la mutualisation afin d'ouvrir l'appel à projets aux associations qui forment quasi exclusivement des bénévoles d'autres associations, sans en tirer bénéfice.* »

La nécessité d'un accompagnement pour les bénévoles après leur formation

La mission a entendu des demandes récurrentes sur le sujet de l'accompagnement et les associations considèrent que le financement de la formation des bénévoles devrait le prévoir.

Dans certaines régions, une évolution se fait jour pour passer d'une logique de catalogue de formations à celle d'un soutien au développement du projet associatif, avec un accompagnement des bénévoles dans la durée. Il est alors apparu un besoin de financement plus important et la nécessité de plus de souplesse dans l'organisation des sessions de formation, la grille de financement ne prévoyant pas aujourd'hui ce type d'interventions post-formation.

La notion de parcours d'accompagnement permettrait également de mieux reconnaître le certificat de formation à la gestion associative (CFGGA), celui-ci s'inscrivant dans une logique de montée en compétence globale du bénévole et n'étant, de l'avis des associations, pas assez valorisé aujourd'hui. La construction d'un parcours de formation du bénévole répond également à la nécessité d'articuler les actions de formation réalisées dans le cadre associatif et celles auxquelles le bénévole pourra accéder individuellement, en mobilisant ses droits au titre du CEC.

Enfin, une évaluation intégrée dans l'accompagnement est, pour le RNMA, nécessaire. Ils considèrent que la meilleure évaluation sur l'efficacité et l'efficience des stagiaires ne peut être obtenue que par l'organisation et la réalisation d'une formation suivie d'un accompagnement. Selon eux, c'est à l'occasion de ce dernier que se fait réellement l'évaluation.

La nécessité d'un accompagnement pour les petites associations

Par ailleurs, au regard de la complexité perçue de la construction d'un projet de formation des bénévoles, et du montage du dossier de financement, un accompagnement des petites associations qui ne peuvent s'appuyer sur une « tête de réseau » apparaît nécessaire.

⁴⁵ Lors de mutualisations des formations il n'est pas permis de mutualiser les moyens alloués (subventions du FVDA), donc cela n'apporte aucune plus-value à l'opération.

L'accompagnement des associations est d'ailleurs un des sujets de prospective porté par la FONDA⁴⁶. Pour le RNMA, l'accès direct au FDVA par les petites et moyennes associations exige une procédure complexe et un besoin d'accompagnement. D'où l'idée de dédier une partie de l'enveloppe à l'accompagnement. Ils considèrent que la formation des bénévoles ne peut être conçue isolément. Elle doit être reconnue et valorisée et s'intégrer dans un parcours d'accompagnement global du projet de l'association qui comprend, outre la formation, du conseil individuel, du suivi d'actions, de l'apport de ressources, etc.

Pour le Mouvement Associatif l'accompagnement des associations notamment pour les plus petites d'entre elles est considéré comme très important. Selon lui⁴⁷, de nombreux acteurs aux statuts variés interviennent pour informer ou accompagner les associations dans la mise en œuvre de leur projet collectif. Une grande diversité d'acteurs de l'accompagnement tels que les centres de ressources et d'information du bénévolat (CRIB), les missions d'accueil et d'informations des associations (MAIA) etc. jouent un rôle dans ce domaine mais fonctionneraient « en silos ». Il y aurait donc pertinence à mettre en synergie leurs ressources. Les accompagnements avec les compétences dont ont besoin les associations sont divers et multiples. Afin de répondre à leurs demandes il serait nécessaire de réfléchir à un accompagnement dans une logique de parcours⁴⁸ qui favorise les petites et moyennes associations dans la mesure où elles disposent de moins de ressources humaines et financières.

2.3 Un financement des études et expérimentations disposant de peu de moyens

Le décret de 2011, comme celui de 2018, permet le financement au plan national d'études et d'expérimentations contribuant au développement de la vie associative dans une perspective d'innovation sociale.

Cette possibilité a été activée à 2 reprises :

- en 2013, avec le financement de 21 projets d'études (pour 68 dossiers déposés), à hauteur de 320 000 €, soit entre 9 000 € et 20 000 € par étude ;
- en 2015, sur des crédits supplémentaires obtenus dans le cadre du plan à l'égalité des chances et à la citoyenneté (CIEC), pour 13 expérimentations nationales à hauteur de 0,63 M€ (soit une moyenne de 48 000 € par étude).

Dans le prolongement des conclusions et recommandations des études sur les coopérations associatives soutenues par le FDVA en 2013, celui-ci et son comité ont choisi en 2015 d'encourager des expérimentations de rapprochement et de coopération entre associations

⁴⁶ La FONDA travaille depuis les années 2000 sur les sujets concernant la formation des bénévoles. Elle a recensé 1200 associations avec un modèle économique très fragile à qui il est offert une offre d'accompagnement. Ainsi, la FONDA propose notamment d'accompagner la transition numérique des associations.

⁴⁷ Document issu de la concertation menée dans le cadre du chantier « vie associative » ; rapport mai 2018.

⁴⁸ Document issu de la concertation menée dans le cadre du chantier « vie associative » ; rapport mai 2018, page 26, proposition n°34.

locales fédérées et non fédérées, accompagnées et analysées par des associations nationales, pour envisager les leviers d'une parole et d'une action territoriales inter associatives mieux portées vis-à-vis des pouvoirs publics locaux, et les conditions de l'accompagnement nécessaire pour être essaimées.

Les expérimentations soutenues portent sur un double objet :

- renforcer la mutualisation, la mise en réseau et la coopération des associations ;
- améliorer leur écoute par les pouvoirs publics locaux, leur place et reconnaissance dans le dialogue civil, concourant à l'objectif de mise en œuvre locale de la Charte des engagements réciproques.

Le Mouvement Associatif regrette fortement que le volet expérimentations du FDVA soit peu exploité par manque de moyens, les crédits disponibles étant prioritairement attribués à la formation des bénévoles, au regard du relativement faible montant de l'enveloppe (moins de 8 M€), qui ne permet pas de traiter les dossiers relatifs à l'expérimentation. Cette remarque a été faite à plusieurs reprises à la mission (associations du Grand-Est, Croix Rouge...).

Certains interlocuteurs rencontrés par la mission pensent qu'il serait souhaitable de s'orienter vers un droit de tirage pour les petites associations qui auraient des projets de faible dimension à mettre en œuvre. Cette disposition jouerait un effet de levier pour le développement des associations locales. Il serait, selon elles, plus pertinent de prévoir des enveloppes de droits de tirage au lieu de se fixer sur des projets individualisés. Pour la mission, la logique d'un « droit de tirage » paraît difficile à défendre dans le cadre des règles de la comptabilité publique ; pour autant, la mise en place en 2018 du FDVA « fonctionnement et innovation », avec des moyens considérablement accrus pourrait, au moins en partie, répondre à cette demande sur son volet « innovation » (cf. *infra* 2.4).

2.4 Les enjeux de l'appel à projets « fonctionnement et innovation » en 2018

2.4.1 Une organisation du FDVA « fonctionnement et innovation » mise en place tardivement

Du fait de la publication tardive du décret réformant le FDVA (publié au JORF le 9 juin 2018), l'instruction DJEPVA datée du 15 mai 2018 n'a pu être officiellement envoyée qu'après cette date, même si elle avait, en réalité, été largement diffusée en amont dans les services, pour préparer la mise en œuvre du « FDVA 2 ».

La répartition de l'enveloppe de 25 M€ entre départements s'est faite sur la base de critères fixés par le décret : part fixe départementale pour 50 % de l'enveloppe (ce qui avantage les départements les moins peuplés) et répartition au regard de critères relatifs à la population et au nombre d'associations pour les crédits restants. L'instruction autorise cependant la constitution, au niveau régional, d'une enveloppe destinée aux projets régionaux et interdépartementaux.

Le préfet de région consulte la commission régionale sur les priorités de financement envisagées pour la partie « fonctionnement et innovation » du FDVA, puis les préfets de

département publie la note d'orientation départementale tenant compte des priorités régionales, après avoir pris connaissance de l'avis du collège départemental sur les enjeux associatifs spécifiques au département, à accompagner plus particulièrement.

L'instruction insiste sur la nécessaire élaboration, en amont de la rédaction de ces notes d'orientation, d'un diagnostic territorial du tissu associatif, de concert entre le délégué régional et les délégués départementaux à la vie associative (DRVA⁴⁹ et DDVA).

L'instruction demande que soit privilégiée, pour le dépôt des demandes, le télé-service le compte asso, à défaut le formulaire *cerfa* de demande de subvention sous forme papier.

Le collège départemental, puis la commission régionale, rendent un avis sur le document de synthèse des propositions de financement, après quoi les subventions sont attribuées et mises en paiement par le préfet de région. Seules sont possibles en 2018 des subventions annuelles.

2.4.2 Les actions éligibles au titre de l'enveloppe « fonctionnement et innovation »

L'annexe 2 à l'instruction du 25 mai 2018 précise les critères de financement pour l'enveloppe « fonctionnement et innovation ».

Après avoir rappelé que le dispositif doit irriguer la vie associative dans toutes ses composantes sectorielles, elle insiste sur le fait qu'il sera pertinent d'accompagner des demandes visant à structurer la vie associative du territoire ou à renforcer le maillage des acteurs associatifs susceptibles d'accompagner le tissu associatif du département indépendamment de toute approche sectorielle et au-delà de leurs éventuels seuls membres.

La priorité aux petites associations (employant deux salariés au plus) est mentionnée, mais « *sans exclure les associations plus grandes ou les têtes de réseau* », ce qui relativise la portée de cette priorité.

Les deux types de demandes qui peuvent être soutenus sont ainsi énoncés :

- 1° « *Un financement peut être apporté au fonctionnement global d'une association. Sera plus particulièrement soutenue :*
 - « *Une association dont l'action concourt au dynamisme de la vie locale, à la consolidation de la vie associative locale, et à la création de richesses sociales ou économiques durables à l'impact notable pour le territoire, notamment ceux ruraux, moins peuplés ou plus enclavés géographiquement ;*
 - « *Une association qui démontre une capacité à mobiliser et rassembler une participation citoyenne significative par rapport au territoire, notamment de bénévoles réguliers, a fortiori si cette participation reflète une mixité sociale et inclut des personnes ayant moins d'opportunités.*
- 2° « *Un financement peut être apporté à un projet en cohérence avec l'objet de l'association et qui concourt au développement, à la consolidation, à la structuration de la diversité de la vie*

⁴⁹ Institués par la circulaire du Premier ministre n°5811-SG du 29 septembre 2015.

associative locale. Sera plus particulièrement soutenu, pour son amorçage, sa pérennisation ou son développement :

- *« Un projet associatif ou inter-associatif dont l'action concourt au dynamisme de la vie locale, à la participation citoyenne et à la création de richesses sociales ou économiques durables à l'impact notable pour le territoire, notamment ceux ruraux, moins peuplés, ou plus enclavés géographiquement ;*
- *« Un projet associatif ou inter-associatif qui démontre une capacité à mobiliser, dans le territoire, une large participation de bénévoles notamment réguliers, de volontaires, de citoyens dont des personnes ayant moins d'opportunités ou en situation de fragilité le cas échéant ;*
- *« Un projet associatif ou inter-associatif qui concourt à développer une offre d'appui et d'accompagnement aux petites associations locales et à leurs bénévoles, sans cantonner l'appui à un secteur associatif exclusivement ou aux membres de l'association ou des associations qui portent le projet : création et mise à disposition d'outils, mise en place d'espaces de rencontres et d'information, maillage de lieux ressources sur le territoire, coopération inter-associative, etc.*
- *« Un projet associatif ou inter-associatif innovant et structurant à impact prospectif apportant, pour le territoire, une innovation sociale, environnementale ou sociétale en réponse à des besoins non couverts, une innovation économique (en termes de modèle économique ou de services non satisfaits), une évolution innovante de la gouvernance.*

« Les actions de formation ne sont pas éligibles au titre de ce volet de financement du FDVA, quel que soit le type de demandes, pas plus que les études qui sont soutenues au niveau national.

« Ces subventions de fonctionnement ne sont pas des subventions d'investissement. Elles ne peuvent donc se limiter à l'acquisition de biens amortissables.

« Compte tenu de la cible importante du soutien aux petites associations (définies comme employant deux salariés au plus), les subventions allouées s'inscriront idéalement dans une médiane allant de 1 000 € à 15 000 €. Des subventions pourront toutefois être accordées sous ce seuil ou au-dessus de ce plafond. La nature du projet ou son portage inter-associatif pourront notamment justifier de sortir de cette fourchette, ou encore les spécificités d'un territoire et son panorama associatif spécifique (ex. rural, outre-mer, etc.).

« Si l'objet de la demande le justifie, et sur la base du compte-rendu financier détaillant les avancées du projet, le soutien est reconductible le cas échéant. »

Même si les termes de l'instruction laissent une grande latitude aux préfets de département pour définir leurs priorités de financement et proposer la liste des subventions, la mission note l'insistance mise dans l'instruction ministérielle sur le financement des projets susceptibles d'accompagner le développement de la vie associative locale, ce qui s'inscrit tout particulièrement dans la vocation initiale du FDVA et répond à la demande souvent exprimée par les associations. Cette orientation ne peut donc qu'être encouragée.

2.4.3 Des difficultés prévisibles pour la conduite de la campagne 2018

Les services et associations rencontrés par la mission ont insisté sur les difficultés rencontrées à l'occasion de la première campagne de financement du FDVA « fonctionnement et innovation », du fait de 3 facteurs :

- un calendrier défavorable, en raison de la publication tardive des textes : les appels à projets ont été publiés durant l'été, avec des dates limites de réponses s'échelonnant entre le 20 août et le 21 septembre, période durant laquelle de nombreuses associations locales fonctionnent au ralenti en raison de la période estivale ;
- des effectifs insuffisants pour instruire les dossiers de financement au niveau départemental (*cf. supra*).
- un télé-service le compte asso souvent difficile d'accès en raison de l'afflux des demandes et perçu comme complexe par de nombreuses petites associations.

Concernant ce dernier point, il sera difficile d'échapper à la transformation digitale de la société qui peut être porteuse d'une forme d'exclusion si elle n'est pas négociée correctement. À l'heure de la dématérialisation progressive de tous les services publics comme privés, accompagner les acteurs associatifs dans leurs usages numériques apparaît de plus en plus nécessaire, afin d'éviter l'« illectronisme »⁵⁰.

Cette évolution induit l'apparition inévitable de problèmes techniques qui devront être résolus au jour le jour, avant de déboucher sur une utilisation fluide.

Ainsi, le compte asso est reconnu comme un outil intéressant mais présentant des dysfonctionnements, évoqués de façon récurrente, tant par les associations que par les services rencontrés.

Selon la DJEPVA ce serait un problème technique et partiel, en voie de règlement, qui ne doit pas empêcher d'aller plus loin dans la dématérialisation des dossiers.

Si les agents de l'État demeurent persuadés de la pertinence de l'outil il n'en demeure pas moins qu'une forme de lassitude est créée par un manque relatif d'opérationnalité : « *Il y a un besoin d'aller vers un dossier unique lié au compte associatif mais encore faudrait-il qu'il fonctionne.* » L'idée exprimée serait une entrée unique pour les démarches des bénévoles, car le problème de la démultiplication des supports de demandes de subventions constitue une difficulté pour le monde associatif (notamment pour des petites subventions -ex : 500 €-). La mission note que ce souhait n'est pas lié à un rejet de la logique du compte asso, mais invite en fait, dès qu'il sera techniquement stabilisé, à sa généralisation au niveau interministériel (il s'agit aujourd'hui essentiellement d'un outil « jeunesse et sports »), voire en direction des collectivités territoriales, et à sa connexion au compte association de Service-Public.fr, afin de permettre le partage des données administratives concernant l'association.

⁵⁰ « L'exclusion numérique porte le nom d'illectronisme » – Valeurs Mutualistes n° 313 page 8

3 UNE ÉVALUATION PERFECTIBLE DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT DES ACTIONS FINANCÉES

3.1 Des modalités d'évaluation limitées quant aux actions financées

L'instruction de 2012 prévoyait à son annexe 4 une fiche d'évaluation des actions de formation financées au titre du FDVA déconcentré. Cette fiche, qui devait être retournée avant le 31 janvier de l'année N+1 en autant d'exemplaires que d'actions financées, comportait notamment des indications sur les caractéristiques du public ayant assisté à la formation, le déroulement de celle-ci et l'atteinte des objectifs visés, l'identité de l'organisme ayant assuré la formation et celle du formateur responsable, ainsi qu'une grille d'évaluation qualitative de l'action de formation, tant du point de vue du formateur que de celui des stagiaires.

Il était également demandé un compte rendu financier, à rendre au plus tard en avril de l'année N+1, conforme aux fiches 6.1, 6.2 et 6.3 du dossier *cerfa* de demande de subvention.

Ainsi, la fourniture d'une évaluation qualitative détaillée pour chacune des plus de 5 000 actions de formation financées annuellement s'est avérée bien trop lourde pour les associations et inexploitable par les services instructeurs, au regard des effectifs limités dont ils disposent (même si, dans la plupart des cas, une évaluation de la session est effectivement réalisée par l'organisateur à la fin de chaque formation sur la base de critères de satisfaction sous forme de questionnaire).

L'instruction 2018 a donc largement simplifié les modalités d'évaluation des actions financées, en demandant simplement la remise (légalement obligatoire) du compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, correspondant au formulaire Cerfa n° 15059. En l'absence de ce compte rendu, aucun financement au titre du FDVA ne pourra être attribué l'année suivante.

Ce formulaire *cerfa* comprend un bilan qualitatif sommaire de l'action financée, un tableau de synthèse de sa réalisation financière et une annexe expliquant les écarts entre la prévision et la réalisation, la répartition des charges indirectes et l'évaluation du bénévolat et des apports en nature.

L'évaluation *ex-post* par l'administration des actions financées est donc limitée à la vérification de leur réalisation effective et du montant des dépenses correspondantes.

Au regard du caractère récurrent de la plupart des subventions du FDVA, une éventuelle régularisation du trop-perçu constaté pour l'année N (non réalisation d'une action ou dépenses significativement inférieures à la prévision) prend la forme d'un abattement sur la subvention de l'année N+1. Ainsi, pour le FDVA national en 2018, ce sont 74 900 € (2,3 % de l'enveloppe financière), qui ont fait l'objet d'une réfaction sur le montant de la subvention accordée à 30 associations.

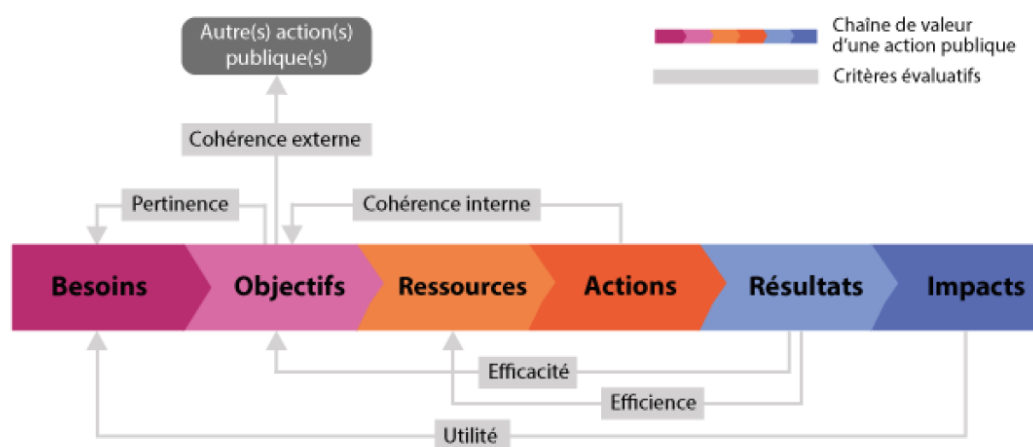
3.2 Quel résultat des actions financées, pour quel impact ?

L'objet du présent rapport d'évaluation est d'apprécier l'efficacité, l'efficience, la cohérence, l'utilité et la pertinence des actions conduites dans le cadre du FDVA, au regard des besoins identifiés et des objectifs et ressources qui lui sont assignés.

Pour conduire cet examen, les rapporteurs se sont appuyés sur le schéma de questionnement suivant, relatif à l'évaluation des politiques publiques :

Étape 1. Définition des questions évaluatives

- Les questions évaluatives visent à interroger l'ensemble de la chaîne de valeur d'une action publique à partir des critères évaluatifs standards (efficacité, efficience, cohérence, utilité, pertinence) et des orientations structurantes de la modernisation (simplification, innovation, numérique, ouverture des données, soutenabilité...).



Source : Présentation relative à l'évaluation des politiques publiques – SGMAP avril 2015

3.2.1 Des objectifs pertinents au regard des besoins exprimés par les associations

Comme exposé en partie 1, la pertinence du FDVA en tant que soutien à la formation des bénévoles est incontestable, dans la mesure où le renouvellement des dirigeants bénévoles et, plus largement, la qualification des intervenants bénévoles sont des sujets de préoccupation majeurs pour le monde associatif.

La nouvelle modalité d'intervention du FDVA pour le financement global de l'activité des associations apparaît également pertinente, dans la mesure où selon l'enquête CNRS précitée, la raréfaction et la transformation des ressources financières sont la première source de difficulté citée par les associations, tous secteurs confondus.

Par ailleurs, l'introduction opportune, dans l'instruction du 15 mai 2018 relative au FDVA « fonctionnement et innovation », de dispositions spécifiques pour les projets contribuant à la structuration et à l'accompagnement du tissu associatif local répond également à une demande formulée à de nombreuses reprises par les représentants associatifs rencontrés par la mission. Cette orientation, qui ne découle pas directement du décret réformant le FDVA, devrait être réglementairement confortée à l'avenir.

Préconisation 4 : Modifier le décret n°2018-460 du 8 juin 2018 relatif au FDVA, pour y prévoir explicitement le financement des projets concourant au développement, à la

consolidation et à la structuration de la vie associative locale, au travers de l'accompagnement des associations et de leurs bénévoles.

Enfin, le financement par le FDVA national de recherches-actions sur le développement de la vie associative répond également à une demande forte des associations rencontrées, mais n'a été mis en œuvre qu'épisodiquement (en 2013 et en 2015).

3.2.2 Une cohérence externe avec d'autres domaines de l'action publique qui peut être interrogée

La question de la cohérence des objectifs du FDVA avec ceux d'autres actions publiques peut se poser à plusieurs niveaux :

- 1° En matière de financement de la formation des bénévoles, le FDVA exclut les associations sportives, qui constituent pourtant le premier secteur d'activité en nombre d'associations et celui qui est le plus engagé dans la formation des bénévoles. Cette exclusion se justifiait par l'existence du CNDS, qui a consacré en 2017 5,3 M€ à la formation des bénévoles sportifs, à comparer aux 7,6 M€ dépensés au titre du FDVA la même année (cf. 2.4). Or les priorités du CNDS en 2018 sont beaucoup plus restrictives concernant la formation des bénévoles sportifs et, à l'horizon 2019, une profonde évolution de la gouvernance du sport est annoncée⁵¹.

Préconisation 5 : Au regard de l'importance du secteur sportif au sein du monde associatif, le ministre chargé de la vie associative devrait appeler l'attention de la ministre des sports sur les conséquences pour la formation des bénévoles des associations sportives du retrait des fonds du CNDS.

- 2° Si l'intervention de l'État en soutien à la formation des bénévoles des associations et réseaux d'ampleur nationale n'appelle pas de remarque, la cohérence entre le soutien aux associations locales et les orientations du chantier de transformation de l'organisation territoriale des services publics peut être questionnée au regard des termes de la récente circulaire du Premier ministre sur ce thème⁵² : « *S'agissant des compétences relatives à (...) la vie associative, l'État demeure compétent en matière de :*

 - « *logement, hébergement d'urgence et accueil de migrants ;*
 - « *inspection et contrôle ;*
 - « *politique de la ville en lien avec les collectivités territoriales ;*
 - « *égalité entre les femmes et les hommes.*

« *Les autres compétences, qui font l'objet d'une intrication avec les compétences des collectivités territoriales, notamment les conseils départementaux, ont vocation à être largement revues. »*

⁵¹ Communiqué de presse du Premier ministre, 10 septembre 2018

⁵² Circulaire du Premier ministre n°6029/SG, relative à l'organisation territoriale des services publics, en date du 24 juillet 2018.

Cette invitation à revoir l'exercice des compétences de l'État intriquées avec celles des collectivités territoriales renforce la pertinence de la préconisation 1 du présent rapport, appelant à relancer la politique de partenariat entre l'État et les collectivités territoriales.

Par ailleurs, la mission note que les priorités énoncées par le Premier ministre en matière de politique de la ville et d'égalité entre les femmes et les hommes sont absentes de l'instruction du 15 mai 2018 relative au FDVA. Il importe de remédier à cette omission et ce d'autant plus que la consolidation du tissu associatif dans les territoires en difficulté (auxquels peuvent être joints les territoires ruraux carencés), ainsi que la féminisation des instances dirigeantes associatives⁵³ sont des enjeux importants.

Préconisation 6 : Revoir l'instruction ministérielle relative au FDVA, afin d'y introduire des priorités volontaristes en matière d'équité territoriale et d'égalité entre les femmes et les hommes.

- 3° S'agissant de l'appui apporté au financement global de l'activité des associations locales, la même observation peut être faite qu'au point précédent, s'agissant de l'intrication avec les compétences des collectivités territoriales ; on notera cependant que la création de cette nouvelle modalité d'intervention est liée au souhait d'atténuer les conséquences pour les associations de la disposition législative mettant fin à la « réserve parlementaire ».
- 4° On notera enfin que les décrets de 2011 et de 2018, ainsi que les instructions qui en résultent, veillent à favoriser une bonne articulation entre les actions de l'État et celles des collectivités territoriales ainsi qu'une association de celles-ci aux organes de gouvernance du FDVA ; il s'agit là d'un point positif en matière de cohérence de l'action publique.

3.2.3 Une cohérence interne entre les actions et les objectifs qui pourrait être renforcée par une ouverture accrue à d'autres modalités de formation

Comme exposé en partie 2, les instructions relatives au FDVA privilégient largement les actions de formation organisées sous forme présentielle par une association à destination de ses propres bénévoles.

Les associations rencontrées par la mission ont insisté sur le fait qu'il était difficile, avec la grille actuelle de financement des actions de formation des bénévoles, d'obtenir un soutien adapté pour la réalisation de formations en ligne ou même de formations mutualisées entre plusieurs associations. La mise en place d'un cours massivement en ligne (MOOC) est quant

⁵³ Selon le Centre d'économie de la Sorbonne, la répartition des responsabilités au sein des associations restait en 2011 significativement « genrée », avec seulement 34 % de femmes parmi les présidents d'association, mais 60 % parmi les secrétaires.

à elle financièrement inaccessible sur la base du montant standard de 700 € par journée de formation.

Préconisation 7 : Adapter les critères de financement du FDVA aux formations de bénévoles mutualisées entre plusieurs associations et aux différentes modalités de formation en ligne et à distance.

Dans le même ordre d'idées, la mise en œuvre d'une offre de formation à destination des bénévoles d'un territoire par une association à but non lucratif agissant dans le cadre d'une gestion désintéressée (hors secteur marchand) devrait pouvoir être financée par le FDVA « fonctionnement et innovation », ce qui est aujourd'hui prohibé par l'instruction du 15 mai 2018.

Préconisation 8 : Autoriser le financement d'une offre associative de formation mutualisée de bénévoles par le FDVA « fonctionnement et innovation ».

3.2.4 Une efficacité des actions du FDVA qui mériterait d'être mieux évaluée

L'efficacité des actions de formation des bénévoles financées par le FDVA devrait se traduire par une montée en compétence des bénévoles ; or celle-ci n'est pas véritablement mesurée aujourd'hui.

Le seul indicateur de performance aujourd'hui suivi pour le FDVA dans les documents budgétaires porte sur la part des subventions accordée aux petites associations ; cet indicateur, dont le caractère significatif peut être discuté (cf. 2.2.3.), n'apporte en tout état de cause aucun élément d'appréciation sur l'efficacité des actions du FDVA en matière de montée en compétence des bénévoles.

La production d'une fiche d'évaluation qualitative de chaque action de formation financée par le FDVA a été abandonnée à juste titre dans l'instruction 2018, au regard de la lourdeur des comptes rendus qu'elle entraînait pour les associations et l'administration.

Pour autant, l'effet des actions de formation soutenues par le FDVA sur le niveau des compétences des bénévoles mériterait d'être mieux évalué, au travers de deux approches complémentaires :

- l'introduction, dans les critères de financement des formations de bénévoles, d'une modalité de suivi des stagiaires à 6 ou 12 mois, qui permettrait de s'assurer de l'acquisition durable des compétences visées, ainsi que de leur mise en œuvre effective sur le terrain ;
- la réalisation, à intervalles réguliers (tous les 3 à 4 ans), d'une enquête qualitative par sondage sur la population des bénévoles ayant bénéficié de formations financées par le FDVA.

Ces mesures, qui relèvent de la construction d'un parcours de formation du bénévole, voient leur pertinence renforcée par la prise en compte des responsabilités bénévoles dans le compte d'engagement citoyen et, réciproquement, du financement de formations destinées aux bénévoles par ce même dispositif. Elles pourraient notamment s'appuyer sur l'utilisation systématique des outils de valorisation des compétences acquises par les bénévoles, du type « portefeuille de compétences des bénévoles ».

Préconisation 9 : Mesurer, par des modalités de suivi des stagiaires dans le temps et par des enquêtes qualitatives, l'effet des formations du FDVA, ainsi que de celles qui seront accessibles au titre du CEC, sur le niveau de compétences des bénévoles.

L'efficacité de la nouvelle modalité d'intervention du FDVA « fonctionnement et innovation » devrait également, en toute rigueur, être évaluée. En l'absence d'objectifs spécifiques pour l'attribution de ces concours, l'évaluation pourrait porter sur leur répartition entre secteurs associatifs, la part dévolue aux petites associations, qui constitue un objectif gouvernemental clairement affirmé, ainsi que leur effet sur le financement global des associations, tel qu'il peut être mesuré au travers des études transversales sur la vie associative.

3.2.5 Une efficacité du fonctionnement du FDVA qui pourrait être améliorée par une évolution de ses modes de financement

3.2.5.1 *La généralisation du dépôt des demandes sous forme dématérialisée suppose un accompagnement des associations*

La procédure de dépôt des demandes de subvention au FDVA est en cours de modernisation, avec la généralisation progressive du dépôt dématérialisé sur le site le compte asso, connecté à l'application d'instruction des demandes Osiris.

Le déploiement du compte asso a rencontré des difficultés en 2018, avec des périodes d'engorgement des serveurs et les inévitables problèmes rencontrés lors de la mise en production d'un nouvel outil informatique. La DJEPVA assure que ces difficultés sont en voie de résolution. Pour autant, un accompagnement reste nécessaire pour l'utilisation du service, tant pour les petites associations peu familiarisées avec le numérique que pour les grandes associations émergeant sur la part nationale, dont beaucoup restent attachées au dossier de demande « papier » (cf. 2.2.2.1).

3.2.5.2 *Le mode d'instruction des dossiers devrait évoluer vers le financement de plans de formation*

La procédure actuelle d'instruction des demandes du FDVA vise le financement d'actions individuelles de formations, sur la base de critères de financement très précis, voire rigides, et parfois arbitraires (par exemple, suppression d'une action sur quatre pour des motifs d'économies budgétaires). Cette approche atomisée présente plusieurs inconvénients en termes d'efficacité des procédures :

- elle conduit à des dossiers de demande de financement très volumineux (une fiche par action de formation) et à un travail d'instruction méticuleux, mais parcellaire, qui apparaît opaque à certaines associations (qui s'interrogent par exemple sur la légitimité de l'administration à réduire une demande subvention, au motif que la durée d'une formation ne serait pas justifiée au regard du programme pédagogique détaillé de son déroulement) ;
- elle ne permet pas d'apprécier la pertinence d'ensemble d'un plan de formation des bénévoles, établi par l'association au regard du projet associatif et du diagnostic des compétences à acquérir ou à développer par ses bénévoles ;

- sous réserve de l'expérimentation en cours, elle ne s'inscrit pas dans une perspective pluriannuelle, alors même que la montée en compétence des bénévoles ne peut s'apprécier que dans la durée et que, dans les faits, les subventions du FDVA sont souvent récurrentes, notamment pour les plus importants bénéficiaires ;
- elle conduit à accorder des subventions d'un montant très faible (quelques centaines d'euros), dont le coût de gestion administrative pour leur dépôt, leur instruction et leur mise en paiement est prohibitif au regard des sommes en jeu.

Pour l'ensemble de ces motifs, la mission propose de faire évoluer le mode de financement des actions soutenues par le FDVA, pour aller vers une contractualisation autour de plans de formation des bénévoles, sur une base pluriannuelle toutes les fois que la stratégie de l'association en la matière le justifiera.

Cette évolution vers des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) autour de la formation des bénévoles pourrait tout d'abord concerner les financements de la part nationale, dans la continuité de l'expérimentation en cours, avant d'être généralisée au FDVA déconcentré.

Pour les associations qui concluent déjà une CPO avec la DJEPVA (associations de jeunesse et d'éducation populaire et domaine vie associative), le financement du FDVA pourrait opportunément être intégré à la convention existante, afin d'éviter de multiplier les documents contractuels.

Préconisation 10 : Faire évoluer les financements du FDVA vers le soutien à un plan de formation et non plus à un catalogue d'actions de formation des bénévoles. Recourir à des conventions pluriannuelles d'objectifs toutes les fois que cela apparaîtra possible.

3.2.6 Un impact du FDVA qui reste limité par le niveau de ses moyens financiers

3.2.6.1 Une revalorisation des crédits du FDVA « formation des bénévoles » serait justifiée

Comme indiqué en partie 2, le montant des crédits du FDVA « formation des bénévoles » est stagnant sur longue période et a eu tendance à diminuer ces dernières années.

Les moyens de l'État destinés à la formation des bénévoles apparaissent donc déconnectés de la réalité des besoins, qui vont croissant avec le nombre d'associations et de bénévoles.

Le montant de 7,5 M€ consacré en 2017 au FDVA « formation des bénévoles » apparaît très limité vis-à-vis du point moyen de 220 M€ retenu pour l'évaluation des dépenses de formation supportées par les associations pour la formation de leurs bénévoles (cf. 1.1.3.).

Par voie de conséquence, les 160 000 bénévoles formés dans le cadre des actions soutenues par le FDVA en 2017 constituent une cohorte réduite, comparée aux 8 millions de bénévoles réguliers estimés par l'INSEE. Sur la base de ces chiffres, un bénévole régulier pourrait bénéficier d'une formation soutenue par le FDVA tous les cinquante ans !

En cumulant la part nationale et la part déconcentrée, le taux de satisfaction des demandes adressées au FDVA, en termes de journées de formation, est en 2017 de 60 %. Sur cette base, le besoin de financement au titre du FDVA « formation des bénévoles » serait de 12,5 M€ par an ($7,5 / 0,60$). Ce montant reste toutefois en retrait des besoins réels des associations, dans la mesure où nombreuses sont celles qui ne déposent pas de dossier auprès du FDVA, soit par

méconnaissance du dispositif, soit en raison de sa complexité perçue, et du fait que les dossiers déposés tiennent compte des capacités et critères de financement du dispositif actuel.

Cette enveloppe pourrait être complétée par une dotation annuelle consacrée aux travaux de recherche dans le domaine de la vie associative, les besoins en la matière n'ayant pu être pris en compte que de façon épisodique.

Lors des entretiens de la mission avec les associations, certaines ont exprimé un besoin de financement du FDVA « formation des bénévoles » à hauteur de 25 M€ annuels.

Une revalorisation des moyens consacrés au FDVA « formation des bénévoles » supposerait cependant une augmentation d'un montant 3 fois supérieur du FDVA « fonctionnement et innovation », en raison de la limitation réglementaire du premier à 25 % du total de l'enveloppe du FDVA. Cette limitation devrait donc être assouplie pour éviter un tel effet d'entraînement automatique.

Préconisation 11 : Envisager une revalorisation du FDVA « formation des bénévoles », qui apparaît largement sous-doté au plan budgétaire, et assouplir sa limitation à 25 % de l'enveloppe globale du fonds.

Une voie d'abondement possible du FDVA résiderait dans la proposition du HCVA d'attribuer au FDVA le montant des comptes bancaires d'associations en déshérence.

Préconisation 12 : Suivre la proposition du HCVA qui, dès 2014, soumettait l'idée d'affecter les comptes bancaires associatifs en déshérence au FDVA.

3.2.6.2 *Le montant du FDVA « fonctionnement et innovation » apparaît limité, tant au regard des ressources globales des associations que du montant de l'ancienne réserve parlementaire*

Le montant de 25 M€ alloué en 2018 au FDVA « fonctionnement et innovation » ne représente qu'environ la moitié des crédits de l'ancienne réserve parlementaire consacrés aux associations (évalués à 49 M€ par la DJEPVA).

Au-delà de cette constatation, ce montant de 25 M€ apparaît très réduit au regard des ressources globales des associations, qui s'établissent en 2013, selon l'INSEE, à 104 milliards d'euros, dont 10 milliards d'euros pour les associations non employeuses.

Son impact sur la santé financière des associations ne pourra donc que rester très limité, alors que sa modalité d'intervention en faveur de la structuration de la vie associative pourrait amener des résultats significatifs si elle devait être effectivement mise en œuvre.

ANNEXES

Annexe 1 - Décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative.....	67
Annexe 2 - Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative	71
Annexe 3 - Courrier du DJEPVA à la DS en date du 9 avril 2018, relatif au FDVA.....	75
Annexe 4 - Extrait du rapport du HCVA sur le financement privé des associations (mars 2014)	77
Annexe 5 - Fiche de codification pour l’instruction des dossiers FDVA (origine DJEPVA)	79
Annexe 6 - Liste des personnes rencontrées	81
Annexe 7 - Glossaire.....	85

Annexe 1 - Décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative

1^{er} janvier 2012

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 24 sur 44

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative

NOR : MENV1130717D

Publics concernés : associations.

Objet : création et modalités de financement, de fonctionnement et de gouvernance du fonds pour le développement de la vie associative.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : le fonds pour le développement de la vie associative remplace le conseil de développement de la vie associative.

Il a pour objet d'attribuer des subventions à des projets initiés par des associations et relatifs aux formations des bénévoles élus et responsables d'activités.

Il peut également soutenir de manière complémentaire des études et des expérimentations nationales contribuant au développement de la vie associative dans une perspective d'innovation sociale. Au niveau régional, ce soutien complémentaire peut concerner la mise en œuvre de projets ou d'activités d'une association dans leur phase initiale uniquement.

Le changement de structure permet au fonds de disposer de compétences élargies et de sources de financement diversifiées.

Le texte précise les instances de gouvernance du fonds au niveau national et régional, leurs compositions, leurs rôles et leurs modalités de fonctionnement.

Références : les dispositions du présent décret peuvent être consultées sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative,

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances, notamment son article 17-II ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 modifié relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif ;

Vu le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ;

Vu l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes en date du 6 octobre 2011,

Décète :

Art. 1^{er}. – Il est institué auprès du ministre chargé de la vie associative un « fonds pour le développement de la vie associative ».

Art. 2. – Les ressources du fonds pour le développement de la vie associative proviennent du budget de l'Etat dans la limite des crédits budgétaires ouverts à cet effet en loi de finances et de fonds de concours apportés par le programme « jeunesse et vie associative » conformément à l'article 17-II de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée au titre de concours financiers de toutes personnes morales ou physiques.

Art. 3. – Le fonds a pour objet de contribuer au développement des associations, à l'exception de celles qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives, notamment par l'attribution de concours financiers au profit des bénévoles élus ou responsables d'activités pour la formation tournée vers le projet associatif et pour la formation technique liée à l'activité ou au fonctionnement de l'association.

Le fonds peut apporter à titre complémentaire un soutien, notamment sous la forme de concours financiers :

- au plan national, à des études et des expérimentations contribuant au développement de la vie associative dans une perspective d'innovation sociale et d'expérimentation sociale ;
- au plan régional, à titre non reductible, à la mise en œuvre, dans leur phase de lancement, de projets ou d'activités créés par une association dans le cadre du développement de nouveaux services à la population.

Art. 4. – L'octroi des concours financiers intervient sur décision du ministre chargé de la vie associative ou du préfet de région, en sa qualité de représentant de l'Etat, après avis des instances consultatives mentionnées aux articles 5 et 7.

Art. 5. – Il est créé un comité consultatif du fonds qui comprend :

1° Le ministre chargé de la vie associative ou son représentant, qui en assure la présidence ;

2° Onze représentants des ministres chargés de l'économie sociale, de la justice, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la ville, de la culture, des territoires ruraux, de l'environnement, de la santé, de la jeunesse et du tourisme ;

3° Un député et un sénateur ;

4° Onze personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre chargé de la vie associative. Six d'entre elles sont désignées sur proposition de la conférence permanente des coordinations associatives.

Ces personnalités qualifiées sont nommées pour une durée de cinq ans en raison de leur engagement et de leur compétence reconnus en matière associative dans les secteurs suivants : jeunesse et éducation populaire, social et solidarité, environnement, éducation et enseignement, solidarité internationale, santé, défense des droits, développement local rural, politique de la ville, culture et insertion.

Art. 6. – Le ministre chargé de la vie associative adresse chaque année au comité une synthèse des rapports relatifs au fonds pour le développement de la vie associative transmis par les préfets de région.

Le comité est consulté chaque année sur les priorités de financement en matière de formations, sur le programme d'expérimentations et d'études ainsi que sur le document de synthèse des propositions de financement relatives aux projets d'actions de formation adressés par les associations pour des actions organisées par des associations nationales au plan national ou dans le cadre d'un nombre de régions déterminé par arrêté du ministre chargé de la vie associative.

Art. 7. – Dans chaque région, il est créé une commission régionale consultative du fonds présidée par le préfet de région ou son représentant.

Elle est composée de chefs de services déconcentrés de l'Etat et de personnalités qualifiées désignées dans les conditions prévues au sixième alinéa de l'article 5 par arrêté du préfet de région, dont, le cas échéant, la moitié au moins sur proposition de coordinations associatives. En fonction du contexte local apprécié par le préfet de région, et avec leur accord, elle peut comprendre également des représentants de personnes morales de droit public.

La commission régionale peut être présidée conjointement par le préfet de région ou son représentant et le représentant du conseil régional désigné à cet effet conformément aux articles L. 4132-21 et L. 4231-5 du code général des collectivités territoriales lorsque la région a engagé une action significative complémentaire de celle de l'Etat prévue par l'article 3.

Art. 8. – La commission régionale est consultée chaque année sur les priorités de financement envisagées, pour son ressort territorial, pour l'aide à la mise en œuvre, dans leur phase initiale, de projets ou d'activités créés par une association ainsi que sur le document de synthèse des propositions de financement des projets d'actions de formation ou des projets de nouvelles activités organisées dans son ressort territorial adressés par les associations.

Elle reçoit communication du rapport annuel sur le fonds pour le développement de la vie associative adressé par le préfet de région au ministre chargé de la vie associative sur lequel elle se prononce.

Art. 9. – Les modalités de fonctionnement du comité consultatif et des commissions régionales sont régies par les articles 3 à 14 du décret du 8 juin 2006 susvisé.

Art. 10. – Les personnalités qualifiées membres du comité consultatif ou des commissions régionales peuvent bénéficier du remboursement de leurs frais de déplacement et de séjour dans les conditions prévues par le décret du 3 juillet 2006 susvisé pour leur participation aux séances du comité ou des commissions dont ils sont membres.

Les personnalités qualifiées membres du comité consultatif ou des commissions régionales ne peuvent prendre part aux consultations qui concernent l'attribution d'une subvention à un organisme dans lequel elles exercent une fonction d'administrateur ou de dirigeant.

Art. 11. – Le décret n° 2004-657 du 2 juillet 2004 instituant un conseil du développement de la vie associative est abrogé.

Art. 12. – Le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, la ministre des

solidarités et de la cohésion sociale et la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, chargée de la jeunesse et de la vie associative, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 30 décembre 2011.

FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

*Le ministre de l'éducation nationale,
de la jeunesse et de la vie associative,*
LUC CHATEL

*La ministre du budget, des comptes publics
et de la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,*
VALÉRIE PÉCRESSE

*La ministre des solidarités
et de la cohésion sociale,*
ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN

*La secrétaire d'Etat
auprès du ministre de l'éducation nationale,
de la jeunesse et de la vie associative,
chargée de la jeunesse
et de la vie associative,*
JEANNETTE BOUGRAB

Annexe 2 - Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative

9 juin 2018

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 24 sur 119

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Décret n° 2018-460 du 8 juin 2018 relatif au fonds pour le développement de la vie associative

NOR : MENV1807103D

Publics concernés : les associations déclarées en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901 ou inscrites au registre en application du code civil local (Alsace-Moselle).

Objet : modalités de financement, de fonctionnement et de gouvernance du fonds pour le développement de la vie associative.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication.

Notice : définition de la mise en œuvre du soutien par voie de subvention de fonctionnement aux associations pour leurs projets de formation des bénévoles, le financement global de leurs activités, leurs projets locaux de nouveaux services à la population, leurs études et expérimentations nationales. Le texte précise les instances de gouvernance du fonds, leurs compositions, leurs rôles et leurs modalités de fonctionnement, sans préjudice des modifications qui pourraient résulter de la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

Références : les dispositions du présent décret, ainsi que le texte qu'il modifie, dans sa rédaction résultant de cette modification, peuvent être consultées sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'éducation nationale,

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances, notamment son article 17-II ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 3611-1 et L. 4421-1 ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-3 à R. 133-13 ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ;

Vu le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles ;

Vu le décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 modifié relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat dans la région et les départements d'Ile-de-France ;

Vu le décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative ;

Vu le décret n° 2015-1867 du 30 décembre 2015 relatif à l'organisation et aux compétences des services déconcentrés régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en date du 5 avril 2018 ;

Vu l'avis du Haut conseil à la vie associative en date du 13 avril 2018,

Décète :

Art. 1^{er}. – Le « fonds pour le développement de la vie associative » est placé auprès du ministre chargé de la vie associative.

Art. 2. – Les ressources du fonds pour le développement de la vie associative proviennent du budget de l'Etat dans la limite des crédits budgétaires ouverts à cet effet en loi de finances et de fonds de concours apportés par le programme « jeunesse et vie associative » conformément à l'article 17-II de la loi organique du 1^{er} août 2001 susvisée au titre de concours financiers de toute personne morale ou physique.

Art. 3. – Le fonds a pour objet de contribuer au développement des associations, à l'exception de celles qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives, par l'attribution de concours financiers au profit des associations pour la formation de bénévoles élus ou responsables d'activités, tournée vers le projet associatif ou technique liée à l'activité ou au fonctionnement de l'association. Ces concours financiers ne peuvent dépasser le quart des ressources du fonds mentionnés à l'article 2 provenant de l'Etat.

Le fonds a également pour mission d'apporter un soutien, sous la forme de concours financiers :

1° Au plan national, à des études et des expérimentations contribuant au développement de la vie associative dans une perspective d'innovation sociale ;

2° Au plan régional, au financement global de l'activité d'une association ou à la mise en œuvre de projets ou d'activités qu'elle a créés dans le cadre du développement de nouveaux services à la population.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, les associations qui interviennent dans le domaine des activités physiques et sportives peuvent bénéficier des aides octroyées en application du précédent alinéa.

La répartition régionale des crédits affectés au soutien aux actions visées au 2° du présent article est égale par département pour la moitié des crédits affectés. Les crédits restants sont répartis au regard de critères relatifs à la population et aux associations dans chaque département.

Art. 4. – L'octroi des concours financiers intervient sur décision du ministre chargé de la vie associative ou du préfet de région, en sa qualité de représentant de l'Etat, après avis des instances consultatives mentionnées à l'article 5 du décret du 30 décembre 2011 susvisé et aux articles 6 et 7 du présent décret.

Art. 5. – Le ministre chargé de la vie associative adresse chaque année au comité mentionné à l'article 5 du décret du 30 décembre 2011 susvisé une synthèse des rapports relatifs au fonds pour le développement de la vie associative transmis par les préfets de région.

Le comité est consulté chaque année sur :

1° Les priorités de financement en matière de formations, d'expérimentations et d'études ;

2° La répartition des crédits destinés à chacun des objets du fonds visés à l'article 3 ;

3° Le document de synthèse des propositions de financement relatives aux projets d'expérimentations, d'études et d'actions de formation adressés par des associations et organisés au plan national ou dans le cadre de deux régions au moins ;

4° Les actions de formation destinées aux bénévoles et éligibles au compte d'engagement citoyen organisées au plan national ou dans le cadre de deux régions au moins.

Art. 6. – Une commission régionale consultative du fonds est présidée par le préfet de région ou son représentant.

Elle est composée de chefs de services déconcentrés de l'Etat, d'un représentant de chaque conseil départemental de son ressort territorial désigné par le président dudit conseil, de personnalités qualifiées désignées dans les conditions prévues au sixième alinéa de l'article 5 du décret du 30 décembre 2011 susvisé par arrêté du préfet de région, dont la moitié sur proposition du membre régional du mouvement associatif le cas échéant. Au moins la moitié des personnalités qualifiées est issue de collèges départementaux prévus à l'article 7.

La commission régionale peut être présidée conjointement par le préfet de région ou son représentant et le représentant du conseil régional désigné à cet effet conformément aux articles L. 4132-21 et L. 4231-5 du code général des collectivités territoriales lorsque la région a engagé une action complémentaire de celle de l'Etat prévue par l'article 3.

Le secrétariat de la commission est assuré conformément aux dispositions du 5° du II de l'article 2 du décret du 30 décembre 2015 susvisé.

Art. 7. – Un collège départemental consultatif de la commission régionale du fonds est présidé par le représentant de l'Etat dans le département ou son représentant. Il est composé :

1° De trois représentants des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre désignés par l'association des maires du département ;

Si, dans le département, il n'existe pas d'associations de maires ou s'il en existe plusieurs, les membres de la commission sont élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par deux collèges regroupant respectivement les maires ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale appartenant à chacune des deux catégories ;

Le mandat des maires et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre expire à chaque renouvellement général des conseils municipaux ;

2° Du représentant du conseil départemental désigné par le président du conseil départemental pour participer à la commission régionale prévue à l'article 6 ;

3° De quatre personnalités qualifiées désignées par arrêté du préfet de département dont une partie sur proposition du membre régional du mouvement associatif, dans les conditions prévues au sixième alinéa de l'article 5 du décret du 30 décembre 2011 susvisé.

Le collège émet un avis sur les priorités et les propositions de financement portant sur le financement global de l'activité d'une association ou la mise en œuvre de projets ou d'activités qu'elle a créés dans le cadre du développement de nouveaux services, qui relèvent de son ressort territorial. Pour rendre son avis sur les priorités, il tient compte de celles identifiées au niveau régional. Il rapporte ses avis à la commission régionale prévue à l'article 6.

Art. 8. – La commission régionale est consultée chaque année sur :

1° Les priorités de financement envisagées, pour son ressort territorial, pour le financement global de l'activité d'une association ou la mise en œuvre de nouveaux projets ou d'activités qu'elle a créés ;

2° Le document de synthèse des propositions de financement des projets mentionnés à l'alinéa précédent ou des projets d'actions de formation adressés par les associations et organisés dans son ressort territorial ;

3° Les actions de formation destinées aux bénévoles et éligibles au compte d'engagement citoyen organisées sur le territoire de son ressort.

La commission régionale reçoit communication du rapport annuel sur le fonds pour le développement de la vie associative adressé par le préfet de région au ministre chargé de la vie associative sur lequel elle se prononce.

Art. 9. – En Corse, la commission régionale prévue à l'article 6 et dépourvue de collège départemental, peut comporter un ou plusieurs représentants de l'Assemblée de Corse, des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre désignés dans les conditions prévues par l'article 7. La commission exerce les compétences mentionnées aux articles 7 et 8. Pour l'application du quatrième alinéa de l'article 6, la référence au représentant du conseil régional est remplacée pour la collectivité de Corse par la référence au président du conseil exécutif de Corse conformément à l'article L. 4421-1 du code général des collectivités territoriales.

Pour l'application de l'article 6 à la région Auvergne-Rhône-Alpes, la commission régionale peut aussi comporter un représentant de la collectivité à statut particulier dénommée « métropole de Lyon », désigné par le président du conseil de la métropole. Pour l'application de l'article 7, le collège départemental du Rhône comporte un représentant du conseil départemental désigné par le président du conseil départemental, un représentant de la métropole de Lyon désigné par le président du conseil de la métropole, deux représentants des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et quatre personnalités qualifiées, désignés dans les conditions prévues à l'article 7.

A La Réunion et en Guadeloupe, la commission régionale prévue à l'article 6 exerce les compétences mentionnées aux articles 7 et 8. Elle est composée de chefs de services déconcentrés de l'Etat, d'un représentant de chaque conseil départemental de son ressort territorial désigné par le président dudit conseil, de personnalités qualifiées désignées dans les conditions prévues au sixième alinéa de l'article 5 du décret du 30 décembre 2011 susvisé par arrêté du préfet de région, dont la moitié sur proposition du membre régional du mouvement associatif le cas échéant. Elle peut comprendre un ou plusieurs représentants des maires des communes et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre désignés dans les conditions prévues par l'article 7.

En Guyane, en Martinique, à Mayotte, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, une commission territoriale du fonds exerce les compétences mentionnées au dernier alinéa de l'article 7 et à l'article 8. Sa composition est fixée par le représentant de l'Etat concerné qui la préside, en considération des caractéristiques des institutions locales.

Art. 10. – Les modalités de fonctionnement du comité consultatif, des commissions régionales, des collèges départementaux et des commissions territoriales sont régies par les articles R. 133-3 à R. 133-13 du code des relations entre le public et l'administration.

Art. 11. – Les personnalités qualifiées membres du comité consultatif, des commissions régionales, des collèges départementaux ou des commissions territoriales peuvent bénéficier du remboursement de leurs frais de déplacement et de séjour dans les mêmes conditions que le règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat prévu par le décret du 3 juillet 2006 susvisé pour leur participation aux séances du comité ou des commissions dont ils sont membres.

Les membres du comité consultatif, des commissions régionales, des collèges départementaux et des commissions territoriales ne peuvent prendre part aux consultations qui concernent l'attribution d'une subvention à un organisme dans lequel ils exercent une fonction d'administrateur ou de dirigeant, ou lorsqu'ils ont un lien d'ascendance ou de descendance avec l'un de ses administrateurs ou dirigeants.

Art. 12. – Le décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative est abrogé, à l'exception de son article 5.

Art. 13. – Le ministre de l'éducation nationale, le ministre de l'action et des comptes publics et la ministre des outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 8 juin 2018.

EDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'éducation nationale,
JEAN-MICHEL BLANQUER

La ministre des outre-mer,
ANNICK GIRARDIN

*Le ministre de l'action
et des comptes publics,*
GÉRALD DARMANIN

Annexe 3 - Courrier du DJEPVA à la DS en date du 9 avril 2018, relatif au FDVA



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

*Direction de la jeunesse, de l'éducation
populaire et de la vie associative*

Paris, le 9 AVR. 2018

Bureau du développement de la vie associative

N/Réf : DJEPVA/SD1B/CAC/n°18-54

Le directeur, délégué interministériel à la jeunesse

à

Madame Laurence LEFEVRE
directrice des sports
95, avenue de France
75650 Paris CEDEX 13

Objet : Evolution du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) en 2018.

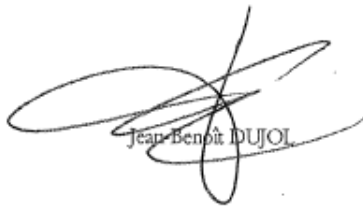
A l'issue du vote de la loi de finances n°2017-1837 du 30 décembre 2017 pour 2018, le FDVA évolue à compter de 2018 notamment dans son objet de financement et ses périmètres thématiques.

Je souhaitais vous faire part du futur rôle du FDVA vis-à-vis du monde sportif.

D'une part, par la loi de finances pour 2018, le FDVA devient l'outil de soutien des associations que constituait auparavant la réserve parlementaire supprimée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. 25 millions d'euros sont alloués en 2018 au programme 163, avant réserve de précaution et programmation du responsable de programme, à destination des FDVA territoriaux pour des subventions de fonctionnement et un soutien à des activités innovantes. Dans le cadre des appels à projets départementaux qui seront publiés avant l'été, les associations sportives pourront bénéficier de subventions sur cette part nouvelle du FDVA qui portera sur des projets associatifs innovants ou sur le fonctionnement (hors formation des bénévoles) de l'association.

D'autre part, le FDVA poursuit ses missions au service de la formation des bénévoles dans le cadre du FDVA originel. L'enveloppe budgétaire allouée à la formation des bénévoles est stable, avec 8 millions d'euros prévus par la loi de finances pour 2018 pour le FDVA national et les FDVA territoriaux. Dans ce cadre, les associations sportives ne pourront néanmoins, pas plus que les autres années, prétendre en 2018 à une subvention pour la formation de leurs bénévoles de la part du FDVA. A cet égard, je regrette que les nouvelles orientations du CNDP semblent s'éloigner sur cet aspect du fonctionnement du bénévolat sportif. Le FDVA ne pourra en aucune façon compenser cette évolution alors même que les besoins sont avérés.

Ba i hi,


Jean-Benoît DUJOL

Annexe 4 - Extrait du rapport du HCVA sur le financement privé des associations (mars 2014)

5.1 Les règles en vigueur

À la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en juillet 2013 la Cour des comptes a remis un rapport sur « les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence ».

Dans ce rapport, la Cour des comptes estime ainsi que, sur la base d'un échantillon représentatif d'établissements bancaires les comptes dits inactifs, c'est-à-dire les comptes sur lesquels aucune opération n'est constatée sur une période longue, variable suivant les banques mais généralement d'un an, représenteraient un volume d'actifs de l'ordre de 1,6 milliard d'euros, pour un nombre total de 1,8 million de comptes.

Au regard des chiffres publiés par la Cour, le phénomène paraît concerner principalement les comptes de dépôts à vue et d'épargne. Les volumes d'actifs inscrits sur des comptes inactifs relevant de telles catégories sont, en effet, estimés à près de 1,5 milliard d'euros.

À ce jour, les comptes bancaires inactifs sont soumis au principe de déchéance trentenaire, durant ces 30 ans, les banques peuvent continuer à prélever des frais même s'il n'y a plus d'activité sur les comptes.

5.2 Les propositions législatives

A la suite de ce rapport, le député Christian Eckert a déposé une proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence. Concernant les comptes bancaires, ce texte propose :

l'obligation pour le teneur de compte de recenser chaque année les comptes inactifs (la définition de ceux-ci est fixée à l'article 1 de la proposition de loi) – l'obligation de transférer à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) les fonds non réclamés – à l'issue d'un délai de dix ans d'inactivité pour les comptes « abandonnés » par leur titulaire et, pour les comptes de personnes défunt, à l'issue d'un délai de deux ans après le décès du titulaire du compte ;

5.3 Propositions complémentaires du HCVA

Le projet consiste à ce qu'une partie des sommes figurant sur les comptes associatifs transférés à la Caisse des dépôts et consignation (CDC) aux termes de 10 ans, puisse revenir à l'Etat annuellement sans attendre le nouveau délai de 20 ans, afin d'alimenter le Fonds de Développement de la Vie Associative. Ce transfert pourrait concerner les comptes des associations, associations reconnues d'utilité publique, fondations reconnues d'utilité publique et organismes assimilés.

Une commission dont la composition reste à déterminer, serait chargée, chaque année, de fixer le pourcentage des sommes figurant sur ces comptes associatifs gérés par la caisse, qui serait reversé au FDVA et le pourcentage de celles devant être maintenu au sein de la caisse pour faire face à d'éventuelles revendications.

Le projet d'amendement pourrait être introduit au VI de l'article L312-20 du Code monétaire et financier.

La proposition de rédaction pourrait être la suivante :

« VI. – Par dérogation aux dispositions du III ci-dessus, une Commission ad hoc fixe, chaque année, la part des sommes déposées à la Caisse des dépôts et consignations en application du présent article, et dont le titulaire est une association simplement déclarée, une association ou une fondation reconnue d'utilité publique, une association régie par la loi locale maintenue en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui sera immédiatement reversée à l'Etat pour alimenter le fond de développement de la vie associative, et la part qui sera conservée à la Caisse des dépôts et consignations pour permettre la restitution aux titulaires de comptes qui viendraient à se manifester.

Les conditions d'application de cet alinéa sont fixées par décret. »

Annexe 5 - Fiche de codification pour l'instruction des dossiers FDVA (origine DJEPVA)

FICHE COMMENTAIRES¹ APPEL A PROJETS FDVA (Au titre de la formation des bénévoles)

0. ASSOCIATIONS NON ELIGIBLES : associations hors champ FDVA
 - 0.1. Associations agréées dans le domaine des activités physiques et sportives
 - 0.2. Association représentant un secteur professionnel régi par le code du travail
 - 0.3. Associations défendant essentiellement les intérêts communs d'un public adhérent (au regard de leur objet statutaire ainsi que de leurs activités réelles de lobbying)
 - 0.4. Non respect des critères généraux d'éligibilité (para-administratives)
1. FORMATIONS NON ELIGIBLES :
 - 1.1. Formation à caractère individuel (BAFA, BAFD, PSC1...)
 - 1.2. Réunions instances statutaires
 - 1.3. Colloques, universités d'été, séminaires
 - 1.4. Séances d'information, historique de l'association
 - 1.5. Bourses de formation
 - 1.6. Formation se déroulant à l'étranger
 - 1.7. Accompagnement personnalisé de projet associatif non transposable à un groupe (ex : conseil à la finalisation de projets)
 - 1.8. Réunion de travail des bénévoles réfléchissant sur un sujet donné (sans être formés par un processus de réflexion-formation décrit comme tel)
2. TYPOLOGIE / NIVEAU DE FORMATION :
 - 2.1. Modification niveau (erreur niveau entre Initiation et Approfondissement)
 - 2.2. Modification typologie (erreur qualification entre Spécifique et Technique)
3. DESCRIPTION DES ACTIONS DE FORMATION :
 - 3.1. Absence programme
 - 3.2. Programme succinct quant au contenu
 - 3.3. Programme non détaillé jour/jour
 - 3.4. Absence de calendrier prévisionnel des sessions
 - 3.5. Calendrier des sessions incomplet
 - 3.6. Nombre de sessions demandées : non corrélation avec lieux et dates de réalisation des actions
4. PUBLIC CONCERNE :
 - 4.1. Public hors champ FDVA = non bénévoles ou bénévoles non responsables ou non élus
 - 4.2. Nombre bénévoles concernés supérieur au 1/5^{ème} du nombre total de bénévoles déclarés par l'association sans justification
 - 4.3. Nombre bénévoles par session supérieur au seuil autorisé
 - 4.4. Nombre bénévoles par session inférieur au seuil autorisé sans justification
 - 4.5. Nombre sessions demandées non crédible par rapport à la catégorie de bénévoles visés et le nombre de ces bénévoles dans l'association
5. DEROULEMENT DES ACTIONS DE FORMATION :
 - 5.1. Durée supérieure aux seuils : niveau initiation (2 jours maxi), niveau approfondissement (5 jours maxi)
 - 5.2. Durée supérieure ou niveau inférieur au seuil spécifique à la formation organisée sur le mode « Partage d'expérience » (niveau initiation exclu et limité à une journée)
 - 5.3. Action de formation se déroulant hors année civile en cours
 - 5.4. Nombre sessions demandées fortement non crédible par rapport à la capacité de l'association à les mener ou aux années passées
6. MODALITES FINANCIERES :
 - 6.1. Non application du forfait : demande inférieure
 - 6.2. Non application du forfait : demande supérieure
 - 6.3. Non application du forfait : demande avec ancien forfait jour/homme
 - 6.4. Total des fonds publics : écrêtement à 80% du coût total de la formation
 - 6.5. Absence fiche budget par action
 - 6.6. Coût important pour les bénévoles (non gratuité ou quasi-gratuité)
 - 6.7. Budget action non équilibré
 - 6.8. Contributions volontaires non comptabilisées dans les comptes
7. EVALUATION DES ACTIONS SUBVENTIONNEES EN ANNÉE N-1 :
 - 7.1. Bilan non remis
 - 7.2. Action non réalisée
 - 7.3. Action partiellement réalisée
8. COUPE BUDGETAIRE :
 - 8.1. Suppression d'1 action sur 5 initialement financées par le service (avec multiple en fonction du nbre total d'actions)
 - 8.2. Suppression de 2 sessions à partir de 10 sessions initialement financées par le service.

¹ Certains commentaires ne sont pas forcément à eux seuls la raison d'une diminution de la subvention demandée mais permettent de noter une erreur du demandeur que l'instructeur est à même de corriger.

Annexe 6 - Liste des personnes rencontrées

ÉTAT

Ministère de l'éducation nationale

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

- M. Jean-Benoît DUJOL, directeur
- Mme Sylvie HEL-THELLIER, sous-directrice des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative (DJEPVA SD1)
- Mme Amandine HUBERT, adjointe au chef du bureau du développement de la vie associative (DJEPVA SD1 B)
- M. Thibault de SAINT POL, directeur de l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)
- M. Geoffroy LEFEBVRE, chef de la mission des études, de l'observation et des statistiques
- M. Joaquim TIMOTEO, chef de la mission observation évaluation

Ministère des sports

Direction des sports

- M. Laurent VILLEBRUN, chef du bureau de l'animation territoriale et des relations avec les collectivités territoriales (DS B4)

Haut conseil à la vie associative

- M. Hubert PÉNICAUD, vice-président, responsable national développement associatif de l'Association des paralysés de France
- Mme Chantal BRUNEAU, secrétaire générale

ASSOCIATIONS

Le Mouvement associatif

- Mme Frédérique PFRUNDER, déléguée générale

France Bénévolat

- M. Didier DEFER, président de France Bénévolat
- Mme Élisabeth PASCAUD, responsable formations externes
- Mme Annie JACOB, déléguée régionale Bourgogne-Franche-Comté
- Mme Brigitte DUAULT, déléguée générale

La Fonda

- Mme Charlotte Debray, déléguée générale

Réseau national des maisons des associations

- M. Grégory AUTIER, Co-Président
- M. Sylvain RIGAUD, chargé de mission projets

La Croix-Rouge française

- Mme Caroline SOUBIE, responsable du département engagement formation et initiative

DÉPLACEMENT EN RÉGION HAUTS-DE-FRANCE

Services de l'État

- M. André BOUVET, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)
- Mme Christine JAAFARI, directrice régionale adjointe DRJSCS
- Mme Yasmine COMETA, correspondante vie associative et économie sociale et solidaire DRJSCS
- Mme Véronique BUYENS-DAGMEY, responsable du pôle des politiques de jeunesse, DRJSCS
- M. Moussa ALLEM pôle politique de la ville et lutte contre les discriminations, DRJSCS
- M. Frédéric CARLIER, référent vie associative et économie sociale et solidaire, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- M. Patrick RODIER, délégué départemental à la vie associative (DDVA), direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Pas-de-Calais
- Mme Séverine RONDEL, DDVA, DDCS du Nord
- M. Bertrand JUBLOT, DDVA, DDCS de l'Aisne
- M. Yassine CHAIB, DDVA, DDCS de la Somme
- Mme Séverine BINET, DDVA, DDCS de l'Oise

Associations

- Mme Martine DURIEZ, administratrice du bureau directeur de l'Union départementale des associations familiales du Pas-de-Calais
- M. Franck MASCRET, coordonnateur des formations au Comité départemental olympique et sportif (CDOS) de l'Aisne
- Mme Brigitte BOURGOIS, directrice des maisons des associations d'Amiens métropole
- M. Denis D'HALLUIN, directeur des maisons des associations de Tourcoing
- Mme Claire BIZET, directrice du Mouvement associatif
- M. Ali HAMNACHE, délégué général de la Ligue de l'enseignement de l'Oise
- M. Michel GENTY, chargé de l'accompagnement et du développement de l'URIOPSS Hauts-de-France)
- Mme Marine REQUILA
- M. Stéphane DEPOILLY, directeur du comité régional des associations jeunesse et éducation (CRAJEP) des Hauts-de-France

Collectivités territoriales

- Mme Stéphanie LECLAIRE, directrice adjointe sport et vie associative au conseil régional des Hauts-de-France

- M. Jean-Christophe FAVEREAUX, responsable du pôle sport au conseil départemental de la Somme
- Mme Christelle BRIATTE, chargée de mission à la vie associative auprès de Mme la maire d'Amiens

DÉPLACEMENT EN RÉGION GRAND-EST

Services de l'État

- M. Blaise GOURTAY, secrétaire général pour les affaires régionales et européennes (SGARE), préfecture de région
- Mme Anouchka CHABEAU, directrice régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS)
- Mme Marianne BIRCK, cheffe du pôle jeunesse et vie associative à la DRJSCS
- M. Alain KREPPER, conseiller d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) en charge du FDVA à la DRJSCS
- M. Bruno MARZOLF, secrétariat du FDVA à la DRJSCS
- M. Frédéric GUIGNET-ROYER, DDVA, DDCS de Meurthe-et-Moselle
- Mme Nadine MOREL, CEPJ à la direction départementale déléguée de la cohésion sociale du Bas-Rhin
- Mme Samia DESCARREGA, CEPJ, DDVA, DDCSPP de la Marne

Associations

- M. Daniel SOBINET, membre honoraire du CRAJEP Lorraine et de Lorraine Mouvement associatif
- M. Patrick GERBER, président d'Alsace Mouvement associatif
- M. Hanne THIBAUT directeur de la FDMJC Alsace
- Mme Caroline JOSSEAUME, coordonnatrice d'Alsace Mouvement associatif
- Mme Évelyne GRANDREMY, directrice adjointe de Familles Rurales Marne

Collectivités territoriales

- Mme Catherine ZUBER, conseillère régionale déléguée à l'économie sociale et solidaire, à la vie associative et à la création d'entreprise

DÉPLACEMENT EN RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE

Services de l'État

- M. KANÇAL Selim, inspecteur de la jeunesse et des sports, chef du pôle jeunesse et vie associative, DRJSCS
- M. Florian SZYNAL, CEPJ chargé de la vie associative, DRDJSCS
- Mme Stéphanie BENAMOZIG, CEPJ, DDCSPP de la Charente
- Mme Valérie MARAJO Valérie CEPJ, DDCS de la Vienne
- M. Jean-Claude FEYRIT, CEPJ, DDCSPP de Lot-et-Garonne
- M. Renaud GAUTRON, CEPJ, DDCSPP des Deux-Sèvres

Associations

- M. Georges BRAY, Union régionale des centres sociaux

- M. Patrick LERESTEUX, Mouvement associatif de la Nouvelle Aquitaine
- M. Jean-Louis GAY, Fédération départementale générations mouvement aînés foyers ruraux des Deux-Sèvres
- Mme Virginie MARTIN, présidente d'ALEPA
- M. Charles REVERCHON-BILLOT, directeur régional adjoint CEMEA Nouvelle-Aquitaine, représentant CRAJEP à la CRFDVA

Collectivités territoriales

- Mme Geneviève BARAT, vice-présidente du conseil régionale, déléguée à la ruralité, vie associative, citoyenneté et vivre ensemble
- Mme Léonore MONCOND'HUY, conseillère régionale déléguée à la vie associative et au volontariat
- Mme Hélène HALIDJRA, cheffe de service égalité, vie associative, solidarité, conseil régional
- Mme Régine FOUQUERAY, chargée de mission à la vie associative, conseil régional

Annexe 7 - Glossaire

BAFA	brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAFD	brevet d'aptitude aux fonctions de directeur
BOP	budget opérationnel de programme
CAS	compte d'affectation spéciale
CDOS	Conseil départemental olympique et sportif
CDVA	conseil du développement de la vie associative
CEC	compte d'engagement citoyen
CES	Centre d'économie de la Sorbonne
CFGA	certificat de formation à la gestion associative
CIEC	comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté
CNDS	Centre national pour le développement du sport
CNESER	conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CNOUS	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CPA	compte personnel d'activité
CPCA	Conférence permanente des coordinations associatives (devenue Le Mouvement associatif)
CPF	compte personnel de formation
CPO	convention pluriannuelle d'objectifs
CRIB	centre de ressources et d'information des bénévoles
DDCS[PP]	direction départementale de la cohésion sociale [et de la protection des populations]
DDVA	délégué départemental à la vie associative
DFAS	direction des finances, des achats et des services (des ministères sociaux)
DIRECCTE	direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DJEPVA	direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DRAC	direction régionale des affaires culturelles
DR[D]JSCS	direction régionale [et départementale] de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRAAF	direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DREES	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (des ministères sociaux)
DRVA	délégué régional à la vie associative
ETPT	équivalent temps plein travaillé
FDVA	fonds pour le développement de la vie associative
FNDS	Fonds national pour le développement du sport
FNDVA	Fonds national pour le développement de la vie associative
HCVA	haut conseil à la vie associative
IGJS	inspection générale de la jeunesse et des sports
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JEP	jeunesse et éducation populaire
LFI	loi de finances initiale

LOLF	loi organique sur les lois de finances
MAIA	mission d'accueil et d'information des associations
M€	million d'euros
MEOS	mission des études, de l'observation et des statistiques
MOOC	Cours ouvert massivement en ligne
OPCA	organismes paritaires collecteurs agréés (remplacés par les opérateurs de compétences)
PAVA	point d'appui à la vie associative
PLF	projet de loi de finances
PMU	Pari mutuel urbain
PSC	premiers secours civiques
RNMA	Réseau national des maisons des associations
SRCV	statistiques sur les ressources et les conditions de vie
VAE	validation des acquis de l'expérience